

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA IV
MADRID

**“LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA DEL SECTOR
PÚBLICO EN LA SITUACIÓN DE POBREZA Y LA
DESIGUALDAD SOCIAL EN EL PERÚ Y
SU PROYECCIÓN FUTURA”**

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR:
DURGA EDELMIRA RAMÍREZ MIRANDA

DIRECTOR:
DR. MANUEL NAVARRO LÓPEZ

MADRID, 1996

“La Pobreza representa un Anacronismo cada vez menos tolerable y una interpelación a la conciencia ética y a la responsabilidad política de todos los que manejan asuntos Públicos.”

Enrique Iglesias

***A mis Padres Justo y Celia, a mis
hermanos y hermanas y José
Luis, quienes me dieron el valor y
el aliento para perseverar en esta
tarea.***

ÍNDICE GENERAL

	Pág. N°
ÍNDICE GENERAL	I
ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS.....	X
ÍNDICE DE GRAFICOS ESTADÍSTICOS	XIX
AGRADECIMIENTO	XIX
ABREVIATURAS, SIGNOS,	
SÍMBOLOS UTILIZADOS	XXV
INTRODUCCIÓN	XXVIII

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEÓRICO	2
1.1 Pobreza y Desigualdad	2
1.1.1. El Concepto Sociológico de la Pobreza a través del tiempo.	4
1.1.2. Teorías sobre Pobreza	13

1.1.2.1. Análisis de las distintas Teorías.....	13
1.1.2.2. Definición Operativa de Pobreza.....	16
1.1.2.3. El Concepto de Pobreza y de Necesidades Humanas Básicas.....	19
1.1.3. Identificación y Características del Modo de Vida de los Pobres.....	24
1.2. Sector Público.....	27
1.2.1. Las Teorías sobre la Intervención del Estado.....	27
1.2.2. Aspectos Teóricos del Sector Público.....	29
1.2.3. Las Funciones del Sector Público.....	31
1.2.4. Sector Público en una Economía Mixta.....	36
1.2.5. La Política Fiscal.....	40
1.2.5.1. El Ingreso Público.....	41
1.2.5.2. Gasto Público.....	43
1.2.5.3. El Presupuesto Público.....	43
1.2.6. Política Social.....	45
1.2.7. Gasto Social.....	48
1.2.7.1. Concepto y Medición del Gasto Social.....	49
1.2.7.2. Principales Indicadores.....	50
1.3. Breve Comentario de los Estudios sobre la Pobreza y la Desigualdad ..	53
1.3.1. A Nivel Latinoamericano y El Caribe.....	54
1.3.2. A Nivel Perú.....	55
1.3.2.1. Estudios sobre la Distribución del Ingreso en los Setenta.....	56
1.3.2.2. Aproximación a la Pobreza en los Ochenta.....	60
1.3.2.3. Estudios de la Pobreza a inicios de los Noventa.....	75
1.3.2.4. Comentarios Finales.....	87

2. MARCO METODOLÓGICO	90
2.1 Metodologías Utilizadas para la Medición de la Pobreza.....	90
2.1.1.1. A nivel de América Latina y El Caribe.	90
2.1.1.2. Descripción y Evaluación Crítica.....	94
2.1.1.3. El Método Integrado de Medición de la Pobreza	95
2.1.2. Comentarios sobre los Métodos utilizados para la Medición.	
de la Pobreza en el Perú.....	98
2.1.2.1. La Medición de la Pobreza: Elementos Generales.....	99
2.1.2.2. El Método del Ingreso : Medición de la Pobreza.	107
2.1.2.3. Métodos de Medición y su Utilidad.	115
2.1.3. Comentarios a los Métodos Empleados.....	117
2.2. Metodología Utilizada para el Presente Estudio.....	119
2.2.1. Cobertura del Estudio.	120
2.2.2. Los Datos Secundarios.....	123
2.2.3. Entrevistas en profundidad.	125
2.2.4. Técnicas de Encuesta.....	125
2.2.4.1. Cuestionario de las Encuestas a nivel de la Población Pobre.	125
2.2.4.2. Cuestionario a nivel de la Población Ocupada.....	128
2.2.5. Prospectiva: Método Delphi.	128
2.2.5.1. Objetivo.	129
2.2.5.2. Método.....	129

CAPÍTULO SEGUNDO

POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ

INTRODUCCIÓN	131
1. SITUACIÓN PANORÁMICA DE POBREZA Y DESIGUALDAD	131
1.1. Latino América y el Caribe en el Contexto Mundial	131
1.2. Evaluación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, según, Medición integrada de la pobreza (MIP) 1986-1990 y su Proyección al 2000.....	137
2. PERFIL DE LA POBREZA EN EL PERÚ.....	149
2.1. Población Pobre.....	149
2.2. Acceso a los Servicios Básicos.	167
2.2.1. Empleo y Ocupación de los Jefes.	168
2.2.1.1. Empleo.....	168
2.2.1.2. Ocupación de los Jefes de Hogares Pobres.	170
2.2.2. Vivienda.....	175
2.2.3. Educación.....	178
2.2.4. Salud.	187
2.3. Resumen.	192

3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PERUANA SOBRE LA	
SITUACIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD	192
3.1 Percepción de la Población Pobre sobre su situación.	193
3.1.1. Características de la Población Pobre encuestada.	194
3.1.2. Lugar de Residencia y Status Socio Económico.....	196
3.1.3. Composición Familiar y Origen Geográfico.....	197
3.1.4. Ingreso Económico y la forma como la distribuyen.	198
3.1.5. Vivienda.	202
3.1.6. Educación.....	206
3.1.7. Salud y Asistencia Social.....	209
3.2 PERCEPCIÓN DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS	
Y DE LOS ESPECIALISTAS CON LA SITUACIÓN DE LA	
POBLACIÓN POBRE.....	211
3.2.1. Percepción de las Personas Involucradas con la situación	
de la Población Pobre en los lugares de estudio.....	214
3.2.2. Percepción de los Especialistas sobre la Pobreza y	
la Desigualdad Social.....	215
3.2.2.1. Percepción de los Especialistas.....	216
3.2.2.2. Percepción de los Directores y Asesores de la situación	
de los Sectores: Educación, Salud y Vivienda.....	219
3.3. La Percepción de la Desigualdad Social en el Perú.	228
3.3.1. Percepción de la Desigualdad.....	229
3.3.2. La Igualdad de Oportunidades y el Éxito Social.....	233
3.3.3. Las razones de las Desigualdades.....	236

3.3.4. Las Diferencias Económicas.....	239
3.3.5. Conflicto y Movilidad Social.....	247
3.3.6. Tipo de Sociedad Peruana.	250
3.4. Conclusión.....	252

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES

INTRODUCCIÓN	254
1. LA POLITICA MACROECONÓMICA.....	255
1.1. Evolución de la Economía Peruana	257
1.2. Las Principales Políticas Aplicadas.	259
1.2.1. Política Comercial y Cambiaria.....	259
1.2.2. Precios Relativos Internos.....	262
1.2.3. Política Tributaria.....	263
1.2.4. Controles de Precios.	269
1.2.5. Política Salarial y Laboral.....	269
1.2.5.1. Remuneración Mínima Vital.....	272
1.2.5.2. Remuneración y Empleo en el Sector Público.....	274
1.2.5.3. Flexibilización del Mercado Laboral.....	276
1.2.5.4. Sistema de Pensiones.....	278
1.2.6. Política Crediticia.....	280
1.2.7. Política respecto de las Tierras Agrícolas.....	283
1.2.8. Política respecto de la Tecnología Agropecuaria.	285

2. EFECTOS SOCIALES DE LA POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA	286
2.1. Empleo.	287
2.2. Sueldos y Salarios.	289
2.3. Precios Agrícolas e Ingresos Campesinos.	289
2.4. Desigualdad y Pobreza.	291
3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES	292
3.1. A Nivel de la Población.	292
3.2. A nivel de los Especialistas.	295

CAPÍTULO CUARTO

EL GASTO SOCIAL Y PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA

INTRODUCCIÓN	300
1. GASTO SOCIAL	302
1.1. Los Gastos Sociales en el Contexto del Gasto Público.	302
1.2. Gasto Social Real.	306
1.3. Gastos Social en relación al Producto Bruto Interno (PBI).	307
1.4. Gastos Social según Sectores.	308
1.4.1. Educación.....	309
1.4.1.1. Indicadores de Educación.....	309
1.4.1.2. Gasto Público en Educación.....	319
1.4.1.3. Gasto Público en Educación 1985-1992.....	324

1.4.2. Salud.....	330
1.4.2.1. Indicadores de la situación de salud en el Perú.....	330
1.4.2.2. Gasto Público en Salud 1970-1991.....	334
1.4.2.3. Gasto Público en Salud 1991-1992.....	340
1.4.2.4. Distribución Regional del Gasto en Salud.....	343
1.5. Gasto Social Básico 1994-1995.....	349
 2. PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA.....	 352
2.1. Período 1980 y 1985.....	352
2.2. Período 1985 y 1988.....	353
2.3. Período 1990 y 1995.....	354
2.4. Programas Sociales Existentes.....	358
 3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL GASTO SOCIAL.....	 360
 4. PERCEPCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS SOBRE GASTO SOCIAL.....	 361
 5. RESUMEN.....	 363

CAPÍTULO QUINTO

LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

INTRODUCCIÓN	365
1. EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	366
1.1. La Evolución del Sector Público.....	366
1.1.1. Período 1970 - 1985.....	367
1.1.2. Período 1985 - 1995.....	371
1.2. Efectos del Comportamiento Económico del Sector Público.....	374
1.2.1. Características Financieras del Sector Público.....	375
1.2.2. La Política Fiscal y la Estabilización.....	377
1.2.3. Efectos Sociales.....	378
2. TENDENCIA FUTURA EN TÉRMINOS DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL.....	381
2.1. Crecimiento Económico Futuro del Perú dentro del contexto de los Países Desarrollados (1995 - 2005).....	381
2.2. Tendencia Futura del Sector Público (1995-2005).....	382
2.3. Tendencia Futura del Gasto Social, según Sectores (1995 - 2005).....	383
2.4. Efectos de la Política Económica en términos de Desigualdad y Pobreza dentro de Diez años (1995 - 2005).....	385
3. VALORACIÓN A LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DELPHI.....	386

CONCLUSIONES	389
--------------------	-----

GLOSARIO DE TÉRMINOS	407
----------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	412
--------------------	-----

ANEXOS

I. Tablas Estadísticas	434
------------------------------	-----

II. Gráficos Estadísticos	463
---------------------------------	-----

III. Procedimientos de la Metodología Aplicada	468
--	-----

IV. Formularios de los Instrumentos de Recolección de Datos	478
---	-----

ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS

TABLA	PÁGINA
<u>Tabla N°1:</u> ESTIMACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1986-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGÚN <u>M.I.P.</u> (En Miles).	139
<u>Tabla N°2:</u> ESTIMACIÓN ALTERNATIVA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1995-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P. Sin Crecimiento Del PIB Per cápita (En Miles).	142
<u>Tabla N°3:</u> HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA, SEGÚN N.B.I. EN 11 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.	145
<u>Tabla N°4:</u> LA POBREZA EN ALGUNOS PAÍSES DE A.L. SEGÚN MEDICIÓN INTEGRAL DE LA POBREZA POR ÁREA RURAL Y URBANA.	147
<u>Tabla N°5:</u> POBLACIÓN URBANA Y RURAL DEL PERÚ 1994 (Distribución Porcentual).	149
<u>Tabla N°6:</u> EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ (Porcentaje de la Población).	152
<u>Tabla N°7:</u> INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994, (Porcentaje Respecto a la Población de cada Área).	154
<u>Tabla N°8:</u> DESCOMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS (Porcentaje).	157

<u>Tabla N°9:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1994 (Porcentaje Respecto a la Población Total de Pobres).	157
<u>Tabla N°10:</u>	POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991.	435
<u>Tabla N°11:</u>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y SEXO, 1991.	436
<u>Tabla N°12:</u>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS POR ÁREA GEOGRÁFICA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN Y POBREZA, 1991.	436
<u>Tabla N°13:</u>	MAPA DE POBREZA.	160
<u>Tabla N°14:</u>	MAPA DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS: PRINCIPALES INDICADORES, 1993.	437
<u>Tabla N°15:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS (%).	162
<u>Tabla N°16:</u>	POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	438
<u>Tabla N°17:</u>	POBLACIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	438
<u>Tabla N°18:</u>	EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN CARENCIAS 1991 - 1994 (Porcentaje de la Población).	166
<u>Tabla N°19:</u>	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1994 (Porcentual).	169

<u>Tabla N°20:</u>	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1994.	170
<u>Tabla N°21:</u>	PERÚ: INDICADORES DE POBREZA EN LOS INGRESOS LABORALES, 1975 al 1992, (Índice 1985 - 100).	439
<u>Tabla N°22:</u>	TASA DE DESEMPLEO Y TASA BRUTA DE ACTIVIDAD POR ÁREAS GEOGRÁFICAS Y SEXO, 1991.	440
<u>Tabla N°23:</u>	POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS POR UNA RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, CATEGORÍA OCUPACIONAL Y SEXO, 1991.	440
<u>Tabla N°24:</u>	PEA OCUPADA DE 6 AÑOS Y MAS, POR OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y SEXO, 1991. (Porcentaje de Lima).	441
<u>Tabla N°25:</u>	OCUPACIÓN DEL JEFE EN HOGARES POBRES: LIMA METROPOLITANA (En Porcentajes).	171
<u>Tabla N°26:</u>	ÍNDICE DE POBREZA ABSOLUTA SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR.	442
<u>Tabla N°27:</u>	ÍNDICE DE POBREZA EXTREMA SEGÚN LA OCUPACIÓN DEL JEFE DEL HOGAR.	443
<u>Tabla N°28:</u>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991.	444
<u>Tabla N°29:</u>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1991.	445

<u>Tabla N°30:</u>	JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991.	446
<u>Tabla N°31:</u>	JEFES DE HOGAR POR NIVELES DE POBREZA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1991.	447
<u>Tabla N°32:</u>	HOGARES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS SEGÚN TIPOS DE VIVIENDA, 1991.	448
<u>Tabla N°33:</u>	HOGARES POR MATERIAL DE TECHOS DE LA VIVIENDA, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, 1991.	449
<u>Tabla N°34:</u>	HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	449
<u>Tabla N°35:</u>	HOGARES POR MATERIAL DE PAREDES EXTERIORES DE LA VIVIENDA SEGÚN NIVELES DE POBREZA.	449
<u>Tabla N°36:</u>	CONDICIONES DE LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN POBRE (1994).	177
<u>Tabla N°37:</u>	HOGARES POR CLASIFICACIÓN DEL MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO Y NIVELES DE POBREZA 1991 - 1994 (Porcentaje).	179
<u>Tabla N°38:</u>	ABASTECIMIENTO DE AGUA, DESAGÜE, ALUMBRADO Y COMBUSTIBLE POR NIVELES DE POBREZA, 1994, (Porcentaje).	180
<u>Tabla N°39:</u>	POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, 1994.	181
<u>Tabla N°40:</u>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN EDAD, 1991.	450

<u>Tabla N°41:</u>	NIVELES DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, 1991.	451
<u>Tabla N°42:</u>	POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS, POR NIVELES EDUCATIVOS, 1994, (Porcentaje).	185
<u>Tabla N°43:</u>	POBLACIÓN QUE ESTUVO ENFERMA SEGÚN NIVELES DE POBREZA 1994, (Porcentaje).	187
<u>Tabla N°44:</u>	CONSULTA DE LA POBLACIÓN ENFERMA Y ACCIDENTADA, 1994, (Porcentaje).	190
<u>Tabla N°45:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTO POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	452
<u>Tabla N°46:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON ENFERMEDAD O ACCIDENTE Y QUE CONSULTÓ POR LUGAR DE CONSULTA, SEGÚN NIVEL DE POBREZA Y DOMINIOS DE ESTUDIO, 1991.	452
<u>Tabla N°47:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN TIEMPO DE MOVILIDAD HASTA EL LUGAR DE LA CONSULTA, 1991 y 1994.	453
<u>Tabla N°48:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 y 1994.	453
<u>Tabla N°49:</u>	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSULTÓ POR NIVELES DE POBREZA SEGÚN TIEMPO DE ESPERA PARA SER ATENDIDO, 1991 y 1994.	453

<u>Tabla N°50:</u>	POBLACIÓN POBRE ENCUESTADA POR GRADO DE INSTRUCCIÓN Y SEXO.	194
<u>Tabla N°51:</u>	POBLACIÓN POBRE POR EDAD Y GRADO DE INSTRUCCIONES.	195
<u>Tabla N°52:</u>	STATUS SOCIOECONÓMICO POR LUGAR DE RESIDENCIA.	196
<u>Tabla N°53:</u>	COMPOSICIÓN FAMILIAR Y ORÍGEN GEOGRÁFICO.	197
<u>Tabla N°54:</u>	INGRESO ECONÓMICO POR COMPOSICIÓN FAMILIAR.	198
<u>Tabla N°55:</u>	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (En Porcentaje).	199
<u>Tabla N°56:</u>	TIPO DE ALIMENTACIÓN Y LUGAR DE CONSUMO DE SUS ALIMENTOS.	201
<u>Tabla N°57:</u>	TIPO DE VIVIENDA POR UBICACIÓN DE LA VIVIENDA.	203
<u>Tabla N°58:</u>	TIPO DE MATERIAL DE LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA.	203
<u>Tabla N°59:</u>	SERVICIOS CON QUE CUENTA LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA.	203
<u>Tabla N°60:</u>	NÚMERO DE FAMILIAS QUE OCUPAN POR PROPIEDAD DE LA VIVIENDA.	205
<u>Tabla N°61:</u>	NÚMERO DE CUARTOS Y PROMEDIO DE PERSONAS QUE LA OCUPAN.	206
<u>Tabla N°62:</u>	NÚMERO DE HIJOS POR MIEMBROS DE FAMILIAS QUE ESTUDIAN.	207
<u>Tabla N°63:</u>	LUGAR DE ESTUDIO POR SEXO.	208
<u>Tabla N°64:</u>	ASISTENCIA MEDICA POR SEXO.	209
<u>Tabla N°65:</u>	PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL.	210

<u>Tabla N°66:</u>	OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ.	230
<u>Tabla N°67:</u>	LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS, 1985 - 1995.	230
<u>Tabla N°68:</u>	OPINIONES SOBRE SI EL GOBIERNO DE LA NACIÓN HA TOMADO MEDIDAS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES, 1994 - 1995.	232
<u>Tabla N°69:</u>	OPINIÓN SOBRE LOS VALORES DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL O IGUALDAD SOCIAL, 1995.	233
<u>Tabla N°70:</u>	OPINIÓN SOBRE CUANTO DEBERÍA GANARSE POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES.	241
<u>Tabla N°71:</u>	¿ QUIENES DEBEN PAGAR LOS IMPUESTOS ALTOS ?.	245
<u>Tabla N°72:</u>	AUTOPOSICIONAMIENTO DE STATUS SOCIAL EN UNA ESCALA DE 10 PUNTOS, 1994 - 1995 (Siendo 1 la Posición más Alta y 0 la más Baja).	245
<u>Tabla N°73:</u>	OPINIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE SUS INGRESOS, 1994 - 1995.	246
<u>Tabla N°74:</u>	INGRESOS Y NIVEL DE VIDA ACTUAL COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD, 1994 - 1995.	246
<u>Tabla N°75:</u>	STATUS DE SU TRABAJO COMPARADOS CON LA DEL PADRE.	247
<u>Tabla N°76:</u>	ESTUDIOS Y FORMACIÓN ACTUAL COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD, 1994 - 1995.	248

<u>Tabla N°77:</u>	PERÚ: INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO 1979-1992.	454
<u>Tabla N°78:</u>	INFLACIÓN, DEVALUACIÓN, COMBUSTIBLES Y CANTIDAD DE DINERO (Promedio Mensuales).	455
<u>Tabla N°79:</u>	INFLACIÓN ACUMULADA PERÍODO 1985 - 1994 (Variación Acumulada)	258
<u>Tabla N°80:</u>	PRODUCTO BRUTO INTERNO (Variaciones Porcentuales con Respecto a Similar Periodo Año Anterior).	456
<u>Tabla N°81:</u>	OPERACIONES CAMBIARIAS E INDICADORES DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL. (Promedios Mensuales en Millones de Dólares).	457
<u>Tabla N°82:</u>	NIVEL DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PRECIOS RELATIVOS (Promedio Julio 89/Junio 90=100).	458
<u>Tabla N°83:</u>	PERÚ: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN TIPO DE IMPUESTO: 1985 - 94. (Estructura Porcentual).	265
<u>Tabla N°84:</u>	PERÚ: COEFICIENTES DE PRESIÓN TRIBUTARIA 1985 -1994.	267
<u>Tabla N°85:</u>	PERÚ: INFLACIÓN, INGRESOS, EMPLEO Y HUELGAS.	459
<u>Tabla N°86:</u>	PERÚ: GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1975 - 1992 (A Precios de 1979 y Porcentajes).	302
<u>Tabla N°87:</u>	PROGRAMACIÓN DEL GASTO PUBLICO DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO (% del PBI).	304
<u>Tabla N°88:</u>	PERÚ: GASTO PUBLICO SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL: 1994 - 95. (Estructura Porcentual).	305

<u>Tabla N°89:</u>	PERÚ: GASTO EJECUTADO DEL ESTADO EN EL ÁMBITO SOCIAL Y PRINCIPALES INDICADORES, 1986 - 1993 (Miles de Nuevos Soles).	460
<u>Tabla N°90:</u>	PERÚ: PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 1991 - 1993. (Cifras Relativas).	310
<u>Tabla N°91:</u>	ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (En Millones).	310
<u>Tabla N°92:</u>	ALUMNOS Y DOCENTES DEL SISTEMA PÚBLICO NACIONAL (Tasa de Crecimiento Promedio Anual).	311
<u>Tabla N°93:</u>	PERÚ: MATRICULA ESCOLAR SEGÚN NIVELES Y MODALIDADES 1990 - 1991 (Porcentaje).	314
<u>Tabla N°94:</u>	ASISTENCIA A CENTROS DE ESTUDIO POR AÑOS CUMPLIDOS 1990 - 1991. (Porcentaje).	315
<u>Tabla N°95:</u>	ÍNDICE DE PROMOCIÓN, REPITENCIA Y DESERCIÓN, NIVEL PRIMARIO 1985 - 1990.	317
<u>Tabla N°96:</u>	TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS SEGÚN ÁREA Y SEXO. (Miles y Porcentajes).	318
<u>Tabla N°97:</u>	TASA DE ANALFABETISMO AÑO 1990 - 1993.	319
<u>Tabla N°98:</u>	PRESUPUESTO EJECUTADO PARA EL SECTOR EDUCACIÓN 1990 - 1994 (Miles de Soles).	321
<u>Tabla N°99:</u>	EJECUCIÓN DEL GASTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN POR UNIDADES PRESUPUESTALES AÑOS 1990, 1991 Y 1992, (Soles del 90).	461

<u>Tabla N°100:</u>	GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (En Miles de Soles de 1990).	462
<u>Tabla N°101:</u>	EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL PBI.	322
<u>Tabla N°102:</u>	ACTIVIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA. (Gasto en Miles de Nuevos Soles del 90 y Actividades en Porcentajes).	324
<u>Tabla N°103:</u>	PRESUPUESTO EJECUTADO SECTOR EDUCACIÓN 1985 - 91 (En Miles de Soles de 1990).	326
<u>Tabla N°104:</u>	TITULACIÓN DE DOCENTES EN EL PERÚ 1990.	329
<u>Tabla N°105:</u>	TASAS DE MORTALIDAD EN AMÉRICA LATINA (Año 1989).	332
<u>Tabla N°106:</u>	GASTO PÚBLICO REAL EN SALUD 1970 - 1991.	335
<u>Tabla N°107:</u>	MINISTERIO DE SALUD: ESTRUCTURA DEL GASTO SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PARTIDAS GENÉRICAS, (En Porcentajes).	337
<u>Tabla N°108:</u>	INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS: MINSAL, 1991.	339
<u>Tabla N°109:</u>	GASTO EN SALUD: VARIACIONES PORCENTUALES DEL PRESUPUESTO REAL 1991 / 1990.	340
<u>Tabla N°110:</u>	VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS, 1990 - 1991.	344
<u>Tabla N°111:</u>	VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO REAL EJECUTADO POR DEPARTAMENTOS, 1991 - 1992.	346
<u>Tabla N°112:</u>	GASTO PER CÁPITA A NIVEL DE DEPARTAMENTOS, 1990 - 1992.	347

<u>Tabla N°113:</u>	PRESUPUESTO EJECUTADO DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD: TOTAL NACIONAL (En Miles de Nuevos Soles de 1990).	349
<u>Tabla N°114:</u>	PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO DEL PROGRAMA DE MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN SECTOR Y PROGRAMAS, 1994 - 95 (En Nuevos Soles).	350
<u>Tabla N°115:</u>	PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1993 - 1995 (Millones de S/.).	355
<u>Tabla N°116:</u>	PERÚ: PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: 1993 - 95 (Millones de Nuevos Soles).	356
<u>Tabla N°117:</u>	PERÚ: DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, SEGÚN UNIDAD EJECUTORA, 1993 - 1995.	357

ÍNDICE DE GRÁFICOS ESTADÍSTICOS

GRÁFICO	PÁGINA
<u>Gráfico N°1:</u> ESTIMACIÓN DEL NUMERO DE POBRES EN AMÉRICA LATINA 1986 - 2000, POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.	139
<u>Gráfico N°2:</u> ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMÉRICA LATINA 1986 - 2000, POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.	143
<u>Gráfico N°3:</u> PROYECCIONES DEL NÚMERO DE POBRES (M.I.P.), SEGÚN ESCENARIOS DE CRECIMIENTO. L.A. 1990-2000.	143
<u>Gráfico N°4:</u> INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN 8 PAÍSES DE A. L., SEGÚN M.I.P. (Alrededor de 1985).	148
<u>Gráfico N°5:</u> EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1985, 1991, 1994 (Porcentaje Respecto de la Población Nacional en Situación de Pobreza).	153
<u>Gráfico N°6:</u> DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1994 (Porcentaje Respecto al Total de Pobres).	155
<u>Gráfico N°7:</u> DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ, 1994, (Porcentaje Respecto al Total de Pobres Extremos).	156
<u>Gráfico N°8:</u> POBREZA URBANA Y RURAL 1985 -1994, (Porcentaje de la Población de Cada Área de Situación de Pobreza).	159
<u>Gráfico N°9:</u> MAPA DE POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTOS.	464
<u>Gráfico N°10:</u> POBREZAS Y CARENCIAS 1994 (Distribución Porcentual).	165
<u>Gráfico N°11:</u> POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y CARENCIAS, 1991.	465

<u>Gráfico N°24:</u>	NIVELES DE CONFLICTO ENTRE GRUPOS, 1994 - 1995.	349
<u>Gráfico N°25:</u>	OPINIÓN SOBRE EL TIPO DE SOCIEDAD PERUANA.	351
<u>Gráfico N°26:</u>	INFLACIÓN ACUMULADA, 1985 - 1995.	258
<u>Gráfico N°27:</u>	PRODUCTO BRUTO INTERNO, CRECIMIENTO 1985 - 1995.	467
<u>Gráfico N°28:</u>	INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1990 - 1994.	266
<u>Gráfico N°29:</u>	PRESIÓN TRIBUTARIA: 1990 - 94, (Porcentaje del PBI).	268
<u>Gráfico N°30:</u>	RELACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS/PBI 1985 - 1995.	270
<u>Gráfico N°31:</u>	INGRESOS TRIBUTARIOS 1985 - 1995 ESTRUCTURA PORCENTUAL.	271
<u>Gráfico N°32:</u>	OPINIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO, 1980- 1995.	293
<u>Gráfico N°33:</u>	OPINIÓN SOBRE EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL.	294
<u>Gráfico N°34:</u>	OPINIÓN A LA PROPOSICIÓN: EXISTEN FRAUDE FISCAL EN LOS GRUPOS DE EMPRESARIOS Y LOS PROFESIONALES, 1994 - 1995.	295
<u>Gráfico N°35:</u>	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO 1993 - 1995.	304
<u>Gráfico N°36:</u>	PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL REAL, 1986 - 1993 (Soles de 1989 = 100).	306
<u>Gráfico N°37:</u>	PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL/PBI 1986 - 1993.	307
<u>Gráfico N°38:</u>	PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL/GASTO TOTAL 1986-1993.	308

<u>Gráfico N°39:</u>	PERÚ: PRESUPUESTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE MEJORA DEL GASTO SOCIAL BÁSICO, SEGÚN SECTOR, 1994 (Porcentaje).	351
<u>Gráfico N°40:</u>	PERÚ: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA 1993 - 1995.	358

AGRADECIMIENTO

Un necesario y justo deber de gratitud me obliga a dejar constancia al inicio de este trabajo de las personas e instituciones que han hecho posible la elaboración del mismo.

En primer lugar, quiero mencionar al Director de esta tesis, Profesor Doctor Don. Manuel Navarro López, sin cuyo apoyo y confianza en mi trabajo difícilmente hubiese podido finalizar esta obra. Su dirección me ha permitido beneficiarme de su vasto dominio de la disciplina, que ha constituido para mí en inmejorable ejemplo de rigurosidad y de respeto hacia los planteamientos científicos ajenos.

Igualmente deseo manifestar mi profunda gratitud al Doctor José Luis Lampreave Pérez, que representa mi nexo inicial con la universidad y quien me facilitó y me admitió dentro de su proyecto de Investigación para que tuviera la beca de Formación de Personal Investigador otorgada por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. De él, me llevo mucha experiencia, su rigor y su honestidad científica y humana, que ha puesto de manifiesto en sus observaciones sobre el presente trabajo. Siempre le tendré como ejemplo en el ejercicio de mi carrera profesional.

Al magisterio de ambos se debe, sin duda alguna, los aciertos y aportaciones que puedan encontrarse en este trabajo. Quiero igualmente agradecer su apoyo y comprensión a mi hermano Ridberth Ramírez Miranda, que con su amplio conocimiento en Economía me ha ofrecido consejos de gran valor para la realización de la misma y, por estar siempre alentándome y dándome seguridad en el trabajo. Así mismo, agradezco a mis hermanas Edna y Martha, por haberme apoyado en todo

momento. En este mismo sentido agradezco la valiosa colaboración, confianza y validación Profesional que me ha dado Don Fernando de Salas, Rector de la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI).

Al mismo tiempo quiero agradecer a mi amiga María Carmen Quesada y a mi colega Lic. Petra Alfaro por su disponibilidad y ayuda brindada en la corrección de este trabajo, y al personal administrativo y docente del departamento de Economía IV en la Facultad de Derecho en la persona de su Director Dr. Francisco Cabrillo Rodríguez y especialmente a mis amigos Cristina, Sonia, Rocio, Ascensión Pérez, secretaria del Instituto de Derechos Humanos, a Nora Vargas, a mi sobrino Edgar Ivo . Junto a ellos, no puedo olvidar el reconocimiento hacia las distintas personas que a lo largo de estos años de la investigación que he realizado, han trabajado conmigo en los distintos lugares: Universidades, Institutos de Investigación, Organismos Internacionales.

En el mismo sentido quiero agradecer al Sr. Rector Arq. Santiago Agurto Calvo y al Secretario General Dr. Eckerman Panduro de la Universidad Nacional “Federico Villareal” de Lima-Perú por haberme apoyado brindándome la posibilidad de estudiar en España, que como profesora de dicha Universidad les estoy hondamente agradecida.

Para finalizar, he de llamar la atención sobre el hecho de que la realización del presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo material de la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia de España por haberme concedido la Beca de Formación de Personal Investigador. Así mismo al personal del Servicio de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid. Ha dichas Instituciones deseo hacerles llegar, desde estas líneas mi agradecimiento eterno y mi compromiso de aplicar lo aprendido en mi quehacer profesional.

ABREVIATURAS, SIGNOS Y SÍMBOLOS UTILIZADOS

A.- ANOTACIONES DEL AÑO O PERÍODO DE REFERENCIA

1995 Año Civil

1985-93 Período de años civiles consecutivos

1989-1993 Período de años civiles no consecutivos

1993/1992 Variación entre los dos periodos considerados

B.- ABREVIATURAS

A.F.P.	Administración de Fondos de Pensiones
A.L.C.	América Latina y El Caribe
B.C.R.	Banco Central de Reserva
B.I.D.	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CELADE	Centro de Estudios Latinoamericano para el Desarrollo
CNSE	Canasta Normativa Alimentaria
CNSE	Canasta Normativa de Satisfacciones Esenciales
CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
COOPOP	Sistema de Cooperación Popular
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
ECASA	Empresa de Comercialización de Arroz
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENNIV	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida

FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Compensación y Desarrollo Social
IGV	Impuesto General a las Ventas
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INAPMAS	Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INP	Instituto Nacional de Planificación
IPC	Impuesto de Promoción al Consumo
IPM	Impuesto de Promoción Municipal
IRPF	Impuesto sobre las Personas Físicas
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LP	Línea de Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MIP	Medición Integral de la Pobreza
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NBS	Necesidades Básicas Satisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PAD	Programa de Asistencia Directa

APIT	Programa de Apoyo Temporal
PEA	Población Económicamente Activa
PEO	Población Económicamente Activa Ocupada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRSP	Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza
RMV	Remuneración Mínima Vital

C.- SIGNOS Y SIMBOLOS

,	Separación de decimales
...	Información no disponible
US\$	Dólares americanos
S/.	Soles peruanos
/	Llamada de pie de la Tabla para aclarar indicaciones
P/	Cifras preliminares
E/	Cifras estimadas

INTRODUCCION

Haciendo un balance del siglo XX, que estamos por concluir, encontramos que se han realizado una serie de transformaciones propuestas, las cuales han tenido lugar en el plano político, social y económico y otras en la esfera cultural y en la transformación tecnológica.

Éste es un mundo integrado en lo cultural, en lo comunicacional y en lo productivo donde, a diferencia de la guerra fría, la hegemonía internacional no está en el campo de la seguridad y el potencial militar, sino en la capacidad e innovación técnica, de reestructuración industrial, de reorganización financiera y finalmente, de competitividad comercial; es en estos dos ejes en los que se mueve América Latina y por ende Perú. En esta región, en los años 80, se vivieron tiempos de retroceso económico y avance político; en relación al avance político, se dio paso a la democracia después de tener dictaduras militares, se recuperó la soberanía popular y la posibilidad de elegir se estableció. En lo económico, desde 1982 a 1990, se tuvo que financiar el pago de la deuda externa con enorme sacrificio colectivo, con políticas de ajuste que significaron grandes penurias y desesperanza para mucha gente. Los años 90, en cambio, están marcados por el signo opuesto; son tiempos de recuperación relativa de las capacidades productivas, pero con menores expectativas políticas.

Los modelos políticos y económicos aplicados en la década de los 80, y las visiones del nuevo pensamiento liberal originaron espacios significativos de modernidad, pero al

mismo tiempo se acentuaron las desigualdades y colocaron en condiciones de mayor pobreza a todos los que no fueron capaces de hacerse parte de estos pequeños circuitos de la modernización.

Las nociones del norte y sur, de mundo rico y mundo pobre, de prosperidad y atraso; nociones planetarias de los años 70, se convirtieron en nociones regionales a principio de los 90. A medida que la década avanza y como producto de los sectores de modernidad que se establecen en los países americanos, los grados de disparidad entre modernidad y atraso, y la distribución del ingreso regresivo en lo interno han determinado estallidos sociales que han puesto en tela de juicio la proyección de los modelos políticos desarrollados desde el Estado.

En torno a esta nueva noción del norte y el sur, a este nuevo alcance del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericano, al impacto sobre el cambio y la pobreza que proyecta el modelo implantado en los años 80, con sus rasgos de acentuación de la heterogeneidad estructural en los años recientes, se plantea la necesidad de hacer un estudio sobre la economía del sector público en relación a la pobreza y desigualdad social que existe en el seno de estas sociedades.

Sabemos que, hasta principios del siglo XX, era frecuente que el gobierno cuidará fundamentalmente: la seguridad y defensa de los ciudadanos, así como sus derechos de propiedad, garantizando las condiciones para que las actividades puramente económicas se desarrollaran sin obstáculos. La función del Estado consistía en el establecimiento de un marco jurídico-constitucional en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema.

En el Siglo XX, las funciones públicas se han ampliado y diversificado, y el Estado se ha convertido en un verdadero agente económico, situación por la cual actualmente

está enfrentando una serie de problemas. Así, en la mayoría de los países del mundo, existe un debate sobre el equilibrio adecuado entre sector público y privado, y en cada uno se está dando una respuesta distinta a esta situación. Los profesionales de las ciencias sociales están interesados por investigar el comportamiento del sector público, ya que las decisiones gubernamentales están afectando de diferentes maneras a las instituciones y a los individuos. Por ejemplo, las decisiones más importantes afectan al gasto público, a los impuestos y a las varias normas y disposiciones que influyen en el bienestar social. Así mismo, en los últimos años, se está viviendo en el seno de muchas sociedades una situación de pobreza y de una marcada desigualdad social, en parte por la actuación del sector público. Precisamente, esta situación motivó realizar esta tesis doctoral titulada *“Los Efectos de la Economía del Sector Público en la Situación de Pobreza y Desigualdad Social en el Perú y su Proyección Futura”*.

La inquietud por realizar este trabajo de investigación nace justamente del afán de buscar una explicación a lo que está ocurriendo en el Perú y, así, ver, desde la perspectiva sociológica, los problemas que conllevan políticas económicas desde el Estado, en el interior del país y sus repercusiones en el exterior. Situación que nos llevó a plantearnos los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la base teórica y metodológica que nos permita explicar la situación de Pobreza y desigualdad social en la que están inmersas muchas sociedades, y sobre las políticas económicas del sector público ?.

¿Cuál es la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú, qué percepción tiene la población peruana de esta situación y la población pobre de su situación de Pobreza?.

¿Qué efectos ha tenido las políticas económicas, en los últimos años, en el incremento de la pobreza y desigualdad social en el Perú?

¿Qué tratamiento se ha dado al gasto social para aliviar la situación de pobreza existente en el Perú?

¿Cuál es la prospectiva de la política económica del Sector Público en términos de pobreza y desigualdad social y qué tendencias sociales tendrá en el 2005?

Para responder a estos interrogantes nos planteamos los siguientes objetivos:

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:

El Objetivo fundamental consistió en identificar el marco teórico y metodológico de la investigación que nos permitió explicar el problema de la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú, objeto específico de nuestro análisis, y los objetivos específicos fueron:

1.- Identificar la situación de pobreza y desigualdad social existente y la percepción de esta situación que tiene la población Peruana.

2.- Determinar si las políticas económicas aplicadas han sido las causantes del incremento de la pobreza y desigualdad social en el Perú en los últimos años.

3.- Describir si el gasto social, efectuado por el Estado, está orientado a limar la pobreza y la desigualdad social existente.

4.- Identificar los efectos de la economía del Sector Público y su tendencia futura en la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú.

Hay que resaltar y aclarar que si bien la pobreza en el Perú es un fenómeno estructural que se ha mantenido a lo largo de su historia, en los últimos años la relevancia de la crisis económica agudizó la magnitud de la pobreza llevándola a niveles de extrema pobreza a más de la mitad de la población.

El Trabajo se ha estructurado en torno a cinco Capítulos.

En el Primer Capítulo: se aborda el marco Teórico y Metodológico, que es la base sustancial de toda investigación. En la parte Teórica se han determinado los conceptos esenciales que giran a lo largo del trabajo de Investigación; primero, sobre la pobreza y la desigualdad: Puntualizando el concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo, las Teorías de Pobreza, el concepto de pobreza y las necesidades básicas y las características del modo de vida de los Pobres. Segundo, sobre el Sector Público; en la que se aborda las Teorías de la intervención del Estado, los aspectos teóricos del sector público, sus funciones, la política fiscal, la política social, el gasto social. Y tercero, se hace un breve comentario a los estudios sobre la desigualdad y pobreza, a nivel Latinoamericano y Peruano. En la parte de marco metodológico, se hace una revisión de las metodologías usadas para la medición de la pobreza y, la metodología utilizada para el presente trabajo de investigación donde se aborda la cobertura de estudio, los datos secundarios, las entrevistas en profundidad, las técnicas de encuesta y prospectivas: método Delphi.

La opción metodológica elegida consiste en la combinación (en el sentido de triangulación) de las Teorías de Investigación Social utilizadas hoy en día, tanto cuantitativas como cualitativas y a caballo entre la economía y la sociología.

En el segundo Capítulo: se explica la pobreza y la desigualdad existente en el Perú, primero poniendo como un marco general la realidad Latinoamericana, para luego tratar específicamente la cruda realidad de la pobreza en el Perú y de la desigualdad existente, permitiéndonos constatar cuántos son y dónde viven, qué severidad tiene la pobreza en el área rural; cómo ha evolucionado la pobreza en la última década y las condiciones de vida de los pobres. Luego, se presenta la percepción que tiene la población peruana

acerca de la situación de pobreza y desigualdad; así como la percepción que tiene la población pobre sobre su situación y, la percepción de los especialistas, de las autoridades y personas involucradas en la situación de la pobreza. Todo ello nos da un perfil de pobreza existente en el Perú y nos deja con la sensación de explicarnos el porqué de esta situación.

En el Tercer Capítulo: analizamos en forma panorámica el comportamiento de las políticas económicas aplicadas en el Perú, describiendo su evolución y sus principales indicadores macroeconómicos. Luego, se determinan sus efectos sociales en relación al empleo, a los sueldos y salarios, a los precios agrícolas e ingresos campesinos y, sobre su incidencia en la pobreza y la desigualdad social. Finalmente, describimos la percepción de la población peruana sobre la política económica y sus efectos sociales, determinando así, que las políticas económicas aplicadas desde el Estado han contribuido al incremento de la pobreza y la desigualdad social.

En el Cuarto Capítulo: nos introducimos a explicar la dinámica del gasto social desde una perspectiva *temporal y sectorial* con la finalidad de determinar si éste está orientado al alivio de la pobreza en el Perú, haciendo luego una revisión del programa de alivio de la pobreza aplicado desde el Estado y, finalizamos describiendo la percepción de la población peruana sobre el gasto social.

En el Quinto Capítulo: explicamos de modo preciso los efectos que ha producido y las proyecciones que tiene la actuación de la Economía del Sector Público en la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú.

Finalmente, presentamos nuestras conclusiones por cada capítulo tratado y hacemos recomendaciones por cada conclusión. El trabajo incluye, además de la Bibliografía, un anexo estadístico con valiosa información sobre la pobreza desagregada

según diversas variables, los procedimientos de la metodología aplicada y los instrumentos de recolección de datos.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

INTRODUCCIÓN

La intención de este capítulo es explicar la fundamentación teórica y metodológica que nos servirá de base para interpretar el tema materia de estudio en esta investigación. Se ha puesto especial cuidado en definir cada una de las variables que hemos seleccionado, recalcando las limitaciones de cada una de ellas y seleccionando los conceptos más simples y claros que nos han permitido ahondar en la explicación de la investigación.

Para el efecto consideraremos el Marco Teórico en dos niveles : El primero determinando los conceptos de pobreza y desigualdad, haciendo una revisión del concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo, tratamos sobre las teorías de pobreza, para finalizar en una definición operativa de pobreza ; identificamos las necesidades básicas y las características del modo de vida de los pobres que nos permitan sacar un perfil de la población pobre del Perú. El segundo nivel trata sobre el sector público, en el que precisamos las teorías sobre la intervención del Estado, sus aspectos teóricos, sus funciones, el rol que desempeña en una economía mixta: la política fiscal; el gasto social. Todo esto, con el objetivo de examinar el rol del Estado y su implicación en el incremento de la pobreza y la desigualdad en el Perú. Finalmente, hacemos un comentario de los estudios

realizados sobre la pobreza y la desigualdad a nivel latinoamericano y especialmente a nivel Perú.

En segundo lugar, abordamos la parte metodológica por ser parte sustancial de la investigación. Como punto de partida hacemos una revisión de la metodología utilizada para medir la pobreza y la desigualdad, de todos aquellos instrumentos de los que se han valido para explicar este fenómeno que en su mayoría se hacen desde la óptica económica más que desde la sociológica. Luego, explicamos la metodología utilizada para realizar esta investigación, indicando la cobertura de estudio, de los métodos y las técnicas, así como los datos secundarios, entrevistas, los cuestionarios y sobre la técnica proyectiva: Delphi.

Este capítulo lo consideramos muy importante por ser el hilo conductor de la investigación y porque permite dar el peso científico del estudio realizado.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Pobreza y Desigualdad.

Es difícil encontrar un solo concepto de la situación de pobreza, debido a los contenidos que aquel encierra: económico, sociológico, psicológico y antropológico lo cual dificulta una definición operativa.

El concepto pobreza expresa una situación relativa de un individuo en una determinada sociedad frente a determinados bienes y servicios que son considerados óptimos para un desarrollo integral de la vida en un momento y sociedad determinados. El punto de partida será determinar aquello que es considerado óptimo y deseable para un desarrollo integral de la vida humana.

En los países industrializados, el problema es el de una minoría excluida del estándar de la vida imperante. En los países subdesarrollados y tercermundistas, por el contrario, se trata de una inmensa mayoría al margen de lo aceptado como estándar; considerando además la heterogeneidad económica y social de una diferenciación de lo urbano y rural. En este caso, el nivel aceptado como óptimo se rebaja a lo que se considera un nivel mínimo indispensable, que en la mayoría de estudios que se tiene, linda con el nivel de sobrevivencia.

En este trabajo, nos vamos a circunscribir al enfoque socio-económico y político del problema. En esta perspectiva, el punto de partida consiste en identificar a los grupos sociales que no logran acceder a un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales para la reproducción de sus condiciones materiales y de integración social. El problema consiste en definir cuál sería ese conjunto de bienes representativos considerando la diferenciación de modos y estilos de vida en el interior de un mismo país y que sintetizen sus aspiraciones de bienestar. Lo cual dentro de una economía de mercado, se resuelve a través del ingreso monetario. Por otro lado, hay que establecer que hay bienes a los cuales se accede individualmente a través del ingreso y que, en cambio, el acceso a los servicios se resuelve en una escala social; siendo el Estado y no las familias los encargados de garantizarlos.

Para llegar a una definición teórica de pobreza y desigualdad, primero revisaremos el concepto sociológico de la pobreza a través del tiempo.

1.1.1. El Concepto Sociológico de la Pobreza a través del Tiempo.

Todo discurso sobre pobreza se ha asentado siempre en dos ideas básicas: Primero, en la necesidad de garantizar la estabilidad social. Y, segundo, por la tendencia a utilizar la existencia de los pobres como el elemento regulador del mercado de trabajo. Así, desde el advenimiento de la sociedad burguesa hasta las políticas desmercantilizadoras características del Estado de Bienestar¹, el trabajo ha sido y siempre será el principal elemento de integración social, el que determina la posición que cada persona ocupa en el seno de la estructura social. Por lo cual, se puede decir que todas las luchas contra la pobreza constituyen sistemas de estratificación social.

En la Edad Media, se justificaba por la voluntad divina la existencia de pobreza y de riqueza. La limosna, que era el principal elemento estructurador del sistema de protección social del Antiguo Régimen, no tenía tan sólo un valor espiritual, sino que cumplía una función social al constituir una garantía de reproducción de la fuerza de trabajo.

Es a mediados del siglo XIV, cuando aparecen las primeras normas reguladoras del control de la pobreza, que implican el inicio de la responsabilidad pública y constituyen, una ruptura con la ética medieval y se dan por la grave crisis demográfica que Europa sufre en esa época y cuyo objetivo fue delimitar el crecimiento de los salarios que la crisis provoca. Las normas se concretan en la limitación de la movilidad de los trabajadores con el fin de sujetarlos en el campo, y en la obligación que estos tienen de aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca. Así mismo, para el cumplimiento de las

¹ Véase los "Tres Mundos del Estado de Bienestar" de Esping - Andersen. 1993.

anteriores disposiciones, se establece la prohibición total de la mendicidad y el vagabundeo, así como el ejercicio de la limosna.

Posteriormente, el progresivo aumento de la responsabilidad pública se concreta en la secularización de monasterios y hospitales, *principal fuente de socorro de los pobres* y en la necesidad de diferenciar entre pobres "aptos" y "no aptos" por parte de las autoridades locales. Con esto se eliminan todos aquellos sistemas de protección social que permitían vivir al margen del trabajo². Entonces, es necesario compatibilizar entre obligaciones derivadas de la voluntad divina y las necesidades de la república³. En una época deficitaria en mano de obra, la república considera que la principal causa de pobreza en la que viven los súbditos es la ociosidad y la vida errática.

Al mismo tiempo, se procura un cambio en la mentalidad dominante de la época, se adopta el concepto de trabajo como fuente de riqueza y camino hacia Dios; en este nuevo contexto ideológico, la pobreza pierde sus connotaciones sagradas y pensadores como Tomás Moro, León B. Alberdí, Tamaso Campanella, etc., coinciden en criticar la ociosidad y ensalzar el trabajo.

En la época de la Reforma, la pobreza pierde definitivamente su

² Aquí es importante hacer una reflexión, en torno al debate entre quienes consideraban la pobreza como un asunto de orden moral y religioso, y aquellos que opinan que esto afecta a la gobernación y a la economía, por lo que no puede quedar exclusivamente en manos de la Iglesia. Para Giner, "su moral es la de la acción eficaz hacia el pobre, al que hay que dar trabajo y no limosna (...), con lo cual se acabará también con los holgazanes y los vagabundos, quienes constituían una masa importante de la Europa de su tiempo. Una nueva moral del trabajo que no es ajena ni a la burguesía ni a las normas concepciones religiosas va ya tomando cuerpo en la mente de Vives" (1988 : 191). Esta situación es similar en países en desarrollo como el Perú.

³ SOTO, D. y ROBLES, J. : Deliberación en la causa de los pobres y réplica de Fray Juan de Robles, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1995.

significado religioso. Sus representantes Lutero, Zwinglio y Calvino, critican la pereza y la ociosidad. La pobreza en este contexto se considera como resultado de éstas, por lo tanto los pobres deben ser estigmatizados y castigados, porque pecan contra Dios y contra la sociedad. Con la Reforma Religiosa, el rico ya no necesita del pobre para alcanzar la salvación. La religión se individualiza e interioriza. El éxito económico que era un signo de salvación, se convirtió con el tiempo, en medio para alcanzarla⁴.

Ahora bien, mientras existió un déficit de mano de obra tuvo sentido la sujeción de los pobres a sus respectivas parroquias y la obligación del trabajo con el fin de evitar un aumento de salarios, pero, con la progresiva expansión de la industria textil casera y la consiguiente transformación de las tierras de labor en pastos, el déficit se convirtió en excedente. Problema que hasta el siglo XVII continuó y se agravó con la apropiación de los "common fields" (campos comunales) por los grandes propietarios agrícolas ya que eran ellos la clase dominante en esa época, y por tanto tenían que ver con las decisiones parlamentarias, por eso no es de extrañar que reivindicuen una regulación del fenómeno de la pobreza con sus intereses de clase.

Es cierto que la mano de obra beneficia a los terratenientes en tanto que ejerce una influencia a la baja sobre los salarios. Esto es así, en la medida en que se impide que los pobres y desocupados se trasladen a otras zonas en busca de mejores oportunidades, por lo cual, la configuración de la pobreza como un problema estrictamente local será una constante hasta la entrada de la industrialización que es cuando los terratenientes son desplazados del

⁴ Véase a Giner, S. 1988 : pág. 223 - 227.

parlamento por una nueva clase industrial, así, la pobreza pasó a un ámbito nacional; fue la concentración de propiedades agrícolas lo que permitió la generación de un excedente económico suficiente para ser invertido en la industria lo que originó así el capital industrial.

Eliminados los sistemas medievales de protección social, a los pobres les queda incorporarse al mercado de trabajo o ser mantenidos por la parroquia, previa demostración de su incapacidad para trabajar. El problema se hacía presente para los pobres aptos que no podían incorporarse al mercado de trabajo. Por esto, el mantenimiento de la estabilidad social se convirtió en el principio rector de las nuevas medidas asistenciales de la época. Esto dio origen a las "casas de trabajo" que les permitió trabajar y ganarse su sustento al margen del mercado de trabajo. Las "casas de trabajo" fueron una respuesta que las autoridades adoptaron ante la expansión de la pobreza y el pauperismo desde el siglo XV al siglo XVIII, sobre todo de la pobreza urbana, a la que no era aplicable las medidas que se estaban dando al mundo rural⁵.

A principios del siglo XVIII, las casas de trabajo muestran claros síntomas de crisis, porque resultaron ineficientes ante el reto que le habían planteado: Obligar a los pobres a obtener sus medios de subsistencia facilitándoles trabajo. Los negativos resultados económicos contribuyeron de forma decisiva a su crisis; de igual manera se contradecía su filosofía con los principios políticos dominantes durante la industrialización. Con el

⁵ Véase la obra de Trinidad Fernández : "Asistencia Técnica y Previsión Social en el Siglo XVIII". 1989, pp. 37 ,en donde explica la doble función de las casas de trabajo.

advenimiento de una nueva sociedad industrial, se considera que el único trabajo socialmente positivo es el trabajo asalariado, y que la economía del país debe regirse única y exclusivamente por las leyes del mercado. Los pensadores liberales se oponían al sistema de subsidios porque lo consideraban un círculo vicioso, de imposible solución⁶; decían que era preciso un peculiar “mercado” con el fin de alcanzar el punto de equilibrio; siendo además esta la única solución posible.

Los pensadores liberales reclamaban la necesidad de eliminar todas las formas de beneficencia con el fin de forzar a los pobres al trabajo, por lo cual les permitían desplazarse a las zonas deficitarias en mano de obra; de tal modo que la libertad de domicilio se convertía en el requisito básico de una sociedad industrial; es así que la pobreza dejó de ser un problema local.⁷

Para la opinión dominante de la época, la pobreza es el fruto de una elección individual.

"Si los individuos optan por la pobreza (la salida del mercado de trabajo) es porque la asistencia les resulta más beneficiosa. Para erradicar la pobreza es necesario invertir los términos del problema, es decir, hacer la asistencia menos agradable que el trabajo"⁸.

Por todo esto, las leyes de pobres de la época son en realidad leyes de indigentes. Para los liberales, las condiciones de vida de los trabajadores no

⁶ Léase Mill, J. S. 1951, pág. 329. Allí explica el comportamiento salario y subsidios en la sociedad industrial.

⁷ En este sentido la limitación a la movilidad de los trabajadores es una de las críticas que Adam Smith, y por extensión de la mayoría de pensadores liberales, realiza a la tradicional legislación de pobres (1958 : 136-137).

⁸ Merrien, F. X. *Divergences Franco Britanniques*.(1994), pág. 102.

eran importantes, sus esfuerzos estaban orientados a la vigilancia y castigo de los que quedaban al margen de la estructura ocupacional.

La dicotomía entre indigentes y pobres, también queda reflejada en la obra de Marx. Mientras que los primeros son “pobres naturales”, los proletarios son “artificialmente empobrecidos” por la institución “artificial” de la propiedad privada. Los proletarios, además, poseen identidad y conciencia de clase, lo que permite otorgarles una “misión histórica”, mientras que los indigentes, el lumpenproletariat, son chusma sin escrúpulos difícilmente integrables en la nueva Sociedad Socialista⁹.

Sabemos que en la obra de Marx, la posición que cada persona ocupa en la sociedad viene determinada por su relación con los medios de producción. La inexistencia de tal relación, y por lo tanto, la carencia de una posición definida en el seno de la estructura social provocará una ambigüedad que difícilmente puede agradar a burgueses o proletarios.

Por otro lado, es importante precisar que para los liberales, aumentar el bienestar de las clases desfavorecidas es motivo suficiente para justificar la intervención estatal¹⁰. El bienestar se encuentra en el ámbito de la libertad. La posibilidad de recurrir al ejercicio del poder es cuando la propia libertad se encuentra en peligro. En ese caso, la seguridad es preferible a la libertad. Con este argumento se admite toda limitación a la libertad de los pobres; incluso la propia libertad de procrear, que desde las aportaciones de Malthus

⁹ MARX, K. Y ENGELS, F. “El Manifiesto Comunista”. 1981, pág. 34 y MARX, K. : “El Capital”, Libro Primero, Vol. 2, 1976, pág. 289.

¹⁰ MILL J.S. 1979, op. cit. , pág. 197.

será de las mayores preocupaciones de los pensadores liberales¹¹.

Entonces, la principal preocupación de los liberales ingleses se centra en la necesidad de eliminar cualquier sistema de protección social con el fin de obligar a los trabajadores a adaptarse a los nuevos requisitos de la sociedad industrial¹². Sin embargo, los liberales admitían, en mayor o menor grado, la posibilidad de acudir en ayuda de aquellas personas honradas y trabajadoras que sufrían dificultades, pero en ningún caso aceptaban que ello fuese una obligación. La única forma era recurrir a la ayuda de las grandes organizaciones filantrópicas¹³, que con el paso del tiempo constituirían la base de la asistencia social profesionalizada.

La concepción de la pobreza que orientará los principios de actuación de las primeras organizaciones benéficas no difiere significativamente de los principios liberales de asistencia a los pobres. Ambas se oponen a la ayuda económica ya que la única alternativa posible es desarrollar las propias potencialidades de los pobres con el fin de que ellos mismos superen sus carencias.¹⁴

En la Francia post-revolucionaria (1879), los economistas sociales consideraban la pobreza como el resultado del despotismo real; desaparecido éste, se preocuparon por acabar con todas las situaciones de precariedad e integrar a los pobres en la nueva sociedad, y en el papel que ellos debían

¹¹ Véase a HOBBSBOWN, E.J. : Industria e Imperio, 1977, pág. 82.

¹² En 1843 existían, tan sólo en la ciudad de Nueva York, alrededor de cuarenta organizaciones benéficas.

¹³ BRENNER, R.H. : "Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en los Estados Unidos". 1993, pág. 37.

¹⁴ Véase a MILL, J.S. 1979, op. Cit. , pág. 65.

jugar en una sociedad que propugnaba la igualdad. Así, se creó un "Comité de Mendicidad" para establecer los criterios que debían orientar las actuaciones del gobierno ante el problema de la pobreza.

En la revolución de 1848, la idea adquirirá una nueva fuerza y marcará un punto de inflexión en la concepción social de la pobreza, es a partir de este momento que por obra de los "científicos sociales", la moral deja de sustentarse en sentimientos individuales al adquirir una dimensión social.¹⁵

En una sociedad basada en el principio de igualdad jurídica, la pobreza deja de constituir una categoría útil para determinar la posición que cada persona ocupa en la sociedad. Y esto, en tanto que las condiciones de vida de cada persona son el resultado y empeño que cada uno pone en mejorar sus propias condiciones de existencia; este es el sentido que otorgan los autores liberales al término de "igualdad de oportunidades", y el argumento para rechazar cualquier tipo de asistencia pública; por ello, en tanto que los pobres dejan de constituir una unidad de intereses, la pobreza se convierte en un fenómeno relativo, los pobres no existen en tanto que categoría social, lo que existe es una gradación de situaciones de pobreza o precariedad, en función del nivel de vida del que gozan sus semejantes.

Este es el concepto de pobreza que utilizan los Estados de Bienestar. Así tenemos por ejemplo, la Decisión del Consejo de Comunidades Europeas del 19 de Diciembre de 1984, lo cual establece que deben considerarse pobres todos los individuos, familias y grupos de personas, cuyo nivel de recursos

¹⁵ COMTE. A. "Discurso sobre el espíritu positivo". 1984, pág. 116. Hace una argumentación positiva.

materiales, culturales y sociales los excluyan del nivel de vida mínimo aceptable en el Estado miembro en que vivan¹⁶. Por esto, las medidas políticas contra la pobreza desde los Estados de Bienestar se dan básicamente en medidas redistributivas y en la prestación de servicios de carácter universalista.

Desde finales del siglo pasado, se abandona definitivamente la idea de pobreza como fruto de una elección individual moralmente condenable. Así, en el origen de los seguros sociales se encuentra la idea de que las situaciones de pobreza dependen en gran medida de los ciclos económicos o de otras circunstancias ajenas a la voluntad de las personas que las padecen.

Los seguros sociales se generalizan y expanden por todos los países del continente ante la situación económica que siguió a la Primera Guerra Mundial y que culminó con la depresión de los años treinta.

La intervención del Estado en la esfera económica se acepta al finalizar la Segunda Guerra Mundial, esto se da de acuerdo con las teorías Keynesianas, sin embargo, no se encuentra ningún argumento en favor de una mayor redistribución de la renta¹⁷: que su actuación se puede sustentar en argumentos de tipo filosófico o político.

Por tanto, el Estado de Bienestar, se debe entender como un consenso entre trabajo y capital con el fin de redistribuir el excedente económico entre

¹⁶ En la práctica se opta por un criterio mucho más economicista e invariable en la que son pobres todos aquellos individuos cuyos ingresos son inferiores a la mitad de la renta media del país.

¹⁷ Esteve, F. 1989. "Bienestar y Economía Posicional". pág. 101.

los miembros de la sociedad¹⁸. Los resultados del Estado de Bienestar, en cuanto a su objetivo de eliminar la pobreza no han sido los esperados; las transformaciones económicas y sociales que las sociedades occidentales están experimentando pueden dar lugar a una nueva reconceptualización del fenómeno de la pobreza; esta nueva reconceptualización debe determinar que uno de los grandes factores que inciden en el incremento del fenómeno de la pobreza son las políticas económicas que se dan en cada uno de los países; en el caso específico de países subdesarrollados, éstas están orientadas a reforzar la dependencia económica que ha generado grandes desigualdades sociales y se ha ido incrementando en un alto porcentaje de acuerdo a las situaciones laborales, de posición, etc., al existir masas de gente pobre.

1.1.2. Teorías sobre la Pobreza.

1.1.2.1. Análisis de las Distintas Teorías.

La pobreza alude a las limitaciones o carencias (con carácter más o menos permanentes) para satisfacer necesidades de una población, a través de un conjunto de bienes y servicios mínimos deseables para la vida y que permiten alcanzar un nivel mínimo de bienestar de una región determinada.

El concepto alude a tres niveles de satisfacción de necesidades:

- a) Biológicas en relación a las posibilidades de sobrevivencia mínimo.
- b) Social o mantención de un standard de vida mínimo.
- c) Cultural: capacidad del hombre de contar con medios básicos para su desarrollo en el campo de conocimiento y su relación con otros hombres

¹⁸ Anisi, D. "Mercado y Estado de Bienestar : Mi pronóstico para el año 2000" ; 1995. pág. 32.

y la naturaleza. Algunos autores se refieren también a la posibilidad que el hombre ejercite su libertad.

Hay algunas hipótesis sobre sus causas, que la atribuyen a una carencia de capital físico y humano (Chenery y otros 1975); otros al estilo de desarrollo y otras a la existencia de un círculo vicioso en el cual algunos factores como la baja capacidad de ahorro, la insuficiencia fisiológica, malas condiciones básicas de higiene, educación, etc; constituyen obstáculo al desarrollo económico necesario para la disminución de la pobreza (Myrdal, 1968, y Streeten, 1972).

Las teorías más recientes relacionan el mercado de trabajo con la pobreza. Así, se define un sector informal de la economía (OIT, 1972; Souza y Toreman, 1975; PREALC, 1974 y 1982 y Rodgen 1985) y se pone énfasis en la relación entre desempleo abierto, subempleo y bajos ingresos de determinados grupos de población insertos en determinados segmentos del mercado de trabajo.

Uno de los que más ha estudiado el fenómeno de la pobreza, Amartya Sen (1978 y 1981), es también quien ha sugerido distintas formas de definir pobreza y de identificar a los grupos de pobreza. Siguiendo a Sen (1981), los enfoques relativos al concepto de pobreza se pueden sintetizar en tres: el enfoque de desigualdad, el biológico y el de la privación relativa.

El enfoque de las desigualdades es uno de los más discutidos. En un extremo hay quienes opinan que la pobreza es esencialmente un problema de desigualdades. Por otro lado hay quienes opinan que la pobreza y la desigualdad son dos fenómenos distintos. Sin embargo, Sen, reconoce una

cierta asociación entre pobreza y desigualdad sin que los dos conceptos sean equivalentes. En este sentido, se puede considerar que el Estado mediante políticas económicas no adecuadas va a incidir en el incremento de la pobreza. Y si se decía mediante la teoría del marxismo que hay dos tipos de clases sociales, los burgueses y los proletarios en una sociedad capitalista, ahora en casi todas las sociedades, especialmente en las subdesarrolladas o tercermundistas, las deficiencias en las políticas económicas estatales están determinando, hasta cierto punto, las desigualdades en la sociedad.

El enfoque de privación relativa es uno de los más utilizados y considera en forma explícita la interdependencia entre las líneas de pobreza y distribución de ingreso, en su forma más simple, este criterio considera como línea de pobreza el nivel de ingresos que separa a un determinado porcentaje más pobre del resto de la población. El porcentaje de pobres es constante y permanente.

Según el enfoque biológico, las familias se definen como en "pobreza primaria" si sus ingresos totales son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas necesarias solamente para la eficiencia física. Algunas de las críticas a este enfoque se refieren a lo complejo que resulta definir los requerimientos nutricionales para un grupo poblacional y especificarlos, de modo que sean comparables en distintas regiones. Se critica además, la relativa arbitrariedad en la selección de los alimentos que componen las canastas básicas y que el presupuesto que cada familia destina a esos gastos depende de muchas variables (hábitos, cultura, precios relativos) que se definen para el grupo de análisis. Una de las ventajas de utilizar este

enfoque es que existe información sobre los mínimos nutricionales a través de encuestas de consumo. Una ventaja adicional del enfoque biológico es que debe considerar que la desnutrición es uno de los aspectos más relevantes dentro del concepto de pobreza.

A efectos del análisis económico, la pobreza puede ser entendida como aquella situación generalizada caracterizada por el infraconsumo, que tiene como consecuencia la desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias y de salud. Las condiciones de inserción en el aparato productivo constituyen una de las causas del infraconsumo: El tipo de participación en la actividad económica, el origen, la estabilidad y el nivel de ingresos que se perciben, repercute, en cierto modo, en una escasa participación en los mecanismos de integración social.¹⁹

Este concepto, como se puede apreciar, tiene una significación esencialmente descriptiva de una situación social; lo que nos permite establecer categorías o clasificaciones de acuerdo a una norma de bienestar económico. Sin embargo, plantea cierta ambigüedad en la significación teórica del concepto de pobreza.

1.1.2.2. Definición Operativa de Pobreza.

En términos generales, toda definición de pobreza pretende conducir a la identificación de situaciones en que las familias gozan de un acceso inferior al deseable de bienes y servicios, afectándose la satisfacción de

¹⁹ ALTIMIR, Oscar : "La dimensión de la pobreza en América Latina". 1979 y, SEN, Poverty : "An ordinal approach to measurement", 1976, Vol. 44, N° 2.

necesidades básicas. La conceptualización de pobreza requiere de criterios externos a la familia, tales como ingreso, consumo de ciertos bienes y servicios para identificarlos como tal.

Los teóricos como O. Altimir, Amartya Sen entre otros, al contener esta base normativa, señalan que conviene, distinguir dos dimensiones al hablar de pobreza: lo relativo y lo absoluto. Las dimensiones de pobreza en términos relativos corresponden a normas que intentan tomar expresamente en cuenta la privación efectiva, con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en la sociedad que representan el estilo de vida dominantes y reflejan al mismo tiempo la disponibilidad media de recursos de esa sociedad. Las definiciones de pobreza en términos absolutos se refieren a los niveles de privación absoluta sobre la base de normas de requerimientos mínimos. Tal definición se halla menos relacionada con los niveles de vida imperantes en la sociedad o los niveles medios de recursos. Esto no significa que el diseño de estándares absolutos de pobreza deje de ser afectado por las condiciones culturales, sociales y políticas de una sociedad.

Por lo tanto; la esencia normativa del concepto de pobreza, se basa en la satisfacción de necesidades básicas y es dinámico y específico de cada sociedad, dado que ésta, crea los deseos y las expectativas de los individuos que la conforman.

Así mismo, existen dentro de lo que llamamos teoría de la pobreza otros aportes muy importantes como los enfoques de necesidades básicas y el de derechos y capacidades que enlazan a la pobreza con el desarrollo

como proceso que tiende principalmente a satisfacer las necesidades básicas de la población. Los derechos de la persona se entienden como el dominio o disponibilidad de éstos sobre un conjunto de bienes y servicios, estos derechos se utilizan o convierten en capacidades. Por ejemplo, el derecho sobre alimentos y otros servicios le puede dar a la persona la capacidad de estar bien alimentada.

Para el presente trabajo, se tiene en cuenta los derechos (y en consecuencia las capacidades), esto dependen de las "reglas" establecidas dentro de la sociedad y de su "posición" dentro de ella; como reglas podemos entender el régimen de propiedad, los modos de intercambio, los precios, etc.; las reglas y la posición pueden favorecer a uno y perjudicar a otros. Además, la relación entre derechos y capacidades es de muchos a uno, es por eso que no se puede medir la capacidad de estar bien alimentado por el derecho sobre alimentos, para tener esta capacidad son necesarios otros derechos, como vivienda, salud y trabajo, etc.

Tampoco se puede medir el bienestar por la cantidad de bienes producidos en la economía, es necesario conocer su distribución (los derechos de las personas sobre ellos) y la posibilidad de que se transformen en capacidades.

El desafío consiste en incorporar en estos enfoques la dimensión de los efectos que produce la economía del sector público en los procesos de igualdad y desigualdad social, dicha consecuencia puede determinar que dentro de la sociedad se encuentre una gran masa de población pobre que puede llevarnos a calificar que existe una diferenciación social marcada,

expresada por un alto porcentaje de ésta población.

Es importante también mencionar que últimamente CEPAL y otros estudios sobre la pobreza la están definiendo como un problema estructural con profundas raíces históricas (que van más allá de la deuda externa, de la aplicación del método neoliberal, del ajuste estructural que está latente y que agrava la situación de los países en desarrollo).

La pobreza es un fenómeno cultural, económico y social, con implicaciones políticas y aún antropológicas, que no admite simplificaciones. Significa severas carencias alimentarias, habitacionales, de educación; marginalidad social, política y económica; tendencia al alcoholismo, drogadicción, prostitución; en casos extremos persecución, exterminio de niños; presión sobre los ecosistemas; frustración; resentimiento, violencia; desintegración familiar y social²⁰.

Entonces es importante ver en su globalidad el problema de la pobreza dentro de la focalización de cada uno de sus indicadores que se explican en forma empírica en este trabajo de investigación.

1.1.2.3. El Concepto de Pobreza y de Necesidades Humanas Básicas.

La pobreza se define como ya se ha descrito anteriormente como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social.

Se caracteriza por ser un fenómeno esencialmente económico con

²⁰

Esta reflexión se hace en base a la lectura de los documentos realizados por los organismos internacionales como la ONU, CEPAL y libros en relación al tema y a los objetivos de la investigación.

dimensiones sociales, políticas y culturales, originado en la subproductividad del trabajo, la subvaloración de la fuerza de trabajo y de los productos que venden los pobres, la baja cobertura de los servicios del Estado, y el escaso acceso a los conocimientos socialmente relevantes. La pobreza está asociada con la escasa participación y se expresa en el subconsumo. La pobreza es un estado de necesidad en el cual no hay libertad.

La definición de la pobreza depende de la concepción adoptada sobre las necesidades básicas, que sirve de norma para distinguir quienes son considerados pobres.

Por eso, es importante determinar que las necesidades humanas no son únicamente las necesidades biológicas del ser humano porque:

- El ser humano es un ser universal, capaz de transformar en razón de sus necesidades y de su actividad, todos los bienes que ofrece la naturaleza.
- Las necesidades biológicas del ser humano constituyen sólo el punto histórico originario, a partir del cual el desarrollo de sus capacidades productivas determina el surgimiento de nuevas necesidades y la modificación de las pre-existentes.

Esto determina que se entiendan como necesidades:

- Las necesidades biológicas (alimentación, educación, vivienda, vestido, etc.).
- Necesidades sin raíz biológica (necesidades intelectuales, recreativas, estéticas, etc.) o necesidades psíquicas.

Por ello, para delimitar la pobreza, se define un conjunto de

necesidades básicas y, para cada una se especifican características mínimas para ser satisfechas, a través de normas, por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción. Estas normas se derivan de la noción de dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos fundamentales, teniendo siempre en cuenta a las necesidades específicas de cada sociedad en una comparación con las otras, sin perder la visión de sus propias realidades. Definir así la pobreza nos permitirá que los estudios que se realicen nos den resultados viables.

Las necesidades básicas pueden clasificarse en aquellas cuya satisfacción depende principalmente de condiciones económicas y las que dependen, sobre todo, de condiciones no económicas. Las primeras originan la dimensión económica de la pobreza y las segundas sus dimensiones políticas, culturales, familiares, etc.

En el estudio de la pobreza, el énfasis se pone en las necesidades básicas del primer tipo, cuya satisfacción demanda un esfuerzo económico evidente y directo.

En este trabajo, se consideran necesidades y satisfacciones básicas del primer tipo las siguientes:

- Una alimentación que cumple con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactorias, no sólo el agua, los alimentos, y las bebidas, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- Mantenimiento de la salud y reproducción biológica, lo que supone servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios

terapéuticos) y no personales (salud pública) y los satisfactorios para la higiene del hogar y la persona.

- Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construidas con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privación), que cuente en su interior con servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y esté dotada de mobiliario y equipo básicos para la vida familiar.
- Educación básica, y socialización que incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública básica, sino también para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo.
- Información, recreación y cultura, lo que supone no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre.
- Vestido, calzado y cuidado personal.
- Transporte público.
- Comunicaciones básicas como correo, telégrafo y teléfono.
- Seguridad de tener acceso a las satisfacciones básicas durante su vida, independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere mecanismos a escala familiar o social para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares.

Por otro lado, entre las necesidades cuya satisfacción no depende directamente de la situación económica del hogar, pueden mencionarse

afecto, participación, creación, identidad y libertad. Aunque no es fácil incorporar estas necesidades en los análisis empíricos de la pobreza y en las estrategias para su superación, su satisfacción se ve afectada indirectamente por las circunstancias económicas del hogar. Así, por ejemplo, son los niños pobres los que con mayor frecuencia sufren de abandono, desafecto, rupturas familiares. Las posibilidades de trabajo creativo son menores para los pobres, que se sitúan en las escalas inferiores de las empresas, etc. La participación y libertad, están ligadas a la estructura política de las sociedades.

En cuanto a las necesidades psíquicas o no biológicas, estas tienen una génesis histórica, en un sistema de producción industrial que ha sabido descubrir y satisfacer esas necesidades o provocarlas y crearlas artificialmente²¹. Dichas necesidades son manipulables por sistemas de marketing o publicidad, los cuales trabajan en el inconsciente del consumidor creando nuevas necesidades. Marx señala que la producción incita al consumo a través del conocimiento de la percepción del objeto lo que coincide con lo dicho por los economistas clásicos cuando afirman que el consumo es el objeto de toda producción y como tal la orienta y la dirige.

La insatisfacción de cualquiera de las necesidades apuntadas da origen a una situación de pobreza que es la expresión de la asimetría en el funcionamiento de los mercados, de la ineficacia de las instituciones y de las políticas económicas y sociales.

²¹ NAVARRO LÓPEZ, Manuel : "El Comportamiento del Consumidor". En La Sociedad de Consumo y su Futuro: El Caso de España. De. Instituto Nacional del Consumo, Madrid 1978.

1.1.3. Identificación y Características del Modo de Vida de los Pobres.

La identificación de la pobreza se hace a partir de su definición y teniendo en cuenta que tiene un carácter objetivo, como también relativo, y, en este sentido, es un aspecto y efecto de la distribución de la renta y la riqueza. Según la forma que adopte esta distribución habrá mayor o menor número de personas cuyas condiciones de vida pueden ser calificadas de pobreza en relación al resto de la sociedad. Por esta razón, la pobreza no es sociológicamente una característica individual que depende de la condición y circunstancia de los individuos a los que afecta, sino una característica de la estructura; teniendo causas sociales y, siendo los principales, aquellas que determinan la posición económica de los individuos en la sociedad.

Se ha dicho que el concepto de pobreza está vinculado al nivel de vida, en concreto, a la capacidad para mantener un nivel de consumo y, por consiguiente, a los recursos precisos para ello. Teóricamente, la pobreza puede tener mayor amplitud y puede producirse respecto a cualquier objeto valorado socialmente.

En la literatura sociológica y económica, el concepto de pobreza se utiliza sólo en lo referente a la dimensión económica de la estratificación, de manera, que la medida más universal son los recursos económicos de los hogares o individuos los cuales posibilitan la satisfacción de sus necesidades de consumo.

Otro indicador importante para identificar a los pobres es su ubicación en el proceso productivo. Aquí, el individuo tiene participación en la

distribución de lo producido y éstos son sus ingresos. Si se define la pobreza a partir de sus ingresos necesariamente se tiene que partir del proceso productivo, en el que hay una alta correlación entre ocupación e ingresos que está asociada a factores interrelacionados tales como ocupación, educación, salud, grado de desarrollo de la región y los ingresos ; todos estos puntos nos permitirán localizar algunos grupos en los cuales la incidencia de pobreza es mayor.

Dentro del proceso productivo, hay que distinguir entre asalariados y no asalariados. Los no asalariados son los trabajadores independientes entre los cuales puede haber situaciones de pobreza. Entre los asalariados se produce otra causa de diferenciación y motivo de empobrecimiento, según la rama productiva en la que están empleados, la diferenciación de las rentas salariales se dan de acuerdo a la calificación o categoría profesional, según el sexo y la edad (Sexo: la mujer, aunque realice igual trabajo, recibe una retribución inferior a la del varón, y se transforma en signo de pobreza por su situación civil, madre soltera, viuda, es decir hogares sin padre. Edad: por ser adulto o niño); según nivel ecológico (hay unidades ecológicas que están menos favorecidas y tienen más pobreza: empobrecimiento relativo).

Los ocupados con mejores ingresos se encuentran dentro de:

- Personal de servicios (trabajadores no calificados dedicados a los servicios personales).
- Asalariados de la industria y servicios; Asalariados de industrias de bienes de consumo; Asalariados de industrias de bienes de inversión (se puede encontrar a los trabajadores de acuerdo a sus ingresos que están por debajo

de la línea de pobreza).

- La pobreza no se circunscribe solamente a las categorías ocupaciones inferiores sino que se les puede encontrar en los asalariados de la industria y los servicios por categorías profesionales, en los administrativos, en los obreros calificados, en los peones y aprendices.

Por otro lado, a los pobres se les encuentra entre los inactivos (la pobreza derivada de la marginación de la actividad económica, afecta a un elevado número de personas; en una sola época de su vida, se encuentran los pensionistas que, en muchos de los casos, están por debajo de la línea de pobreza); los parados (están en un estado potencial de pobreza); los asalariados con trabajo estacional u ocasional (sólo afecta fundamentalmente a los grupos de ocupaciones más bajas y constituye una situación laboral que empuja a los individuos a la pobreza); obreros; agrícolas; agricultores propietarios (corresponde a pequeños agricultores que trabajan de una forma a veces primitiva en su propia tierra aportando fuerza de trabajo toda su familia); trabajadores manuales (son trabajadores no cualificados de la industria).

El estudio de la pobreza, entonces, exige análisis más concretos, que permitan conocer en esencia, lo que significa ser pobre, para lo cual también se hace necesario identificar las características del modo de vida de los pobres, aparte de tener lo explicado líneas arriba.

El modo de vida de los pobres se distingue, en lo que al consumo se refiere, por la escasez de bienes de los cuales puede disponer. Lo cual da lugar a un comportamiento reactivo de adaptación que tiende a reproducirse y

perpetuarse que en algunos casos, pueden constituir un obstáculo para salir de la pobreza. Así, los pobres elaboran un modo de vida especial, una cultura de la pobreza en ellos, y que luego se reproduce en los hijos y, así, de generación en generación.

Las principales características de la vida de los pobres se pueden observar a través del consumo como:

- Educación. Los bajos ingresos y consumo de los pobres tienen repercusión en la educación, en la medida en que exige gastos fuera del alcance de estas familias; en su mayoría no reciben ninguna clase de servicio educativo y si las reciben, estudian en colegios pobres con graves carencias.
- Salud. La asistencia médica es casi nula. Muchas de estas familias pobres no tienen ni siquiera referencias sobre salud pública.
- Los pobres no ofrecen rentabilidad política inmediata como las que ofrecen las capas medias, que sí tienen más conciencia y más capacidad de hacer demandas. Sólo son actores secundarios, marginados y desconsiderados.
- Los pobres están en las poblaciones marginadas de las grandes ciudades y en las zonas rurales, están en las comunidades indígenas en casi todos los países del área y están entre los niños y las mujeres.

1.2. Sector Público.

1.2.1. Las Teorías Sobre la Intervención del Estado.

Las teorías sobre el papel del Estado que se observan en los últimos cincuenta años no son nuevas²². Así tenemos las mantenidas por los

²² Hirschman. *Shifting insolvent: Private Interest and Public Action*, Princeton. New Jersey. Princeton University Press, 1982. Hirschman ha expuesto una interesante teoría que

"Mercantilistas" en el siglo XVIII, cuando predominaba la idea (especialmente en los economistas franceses), de que el Estado debía desempeñar un papel activo en el fenómeno del comercio y de la Industria. Fue Adam Smith, considerado como fundador de la economía moderna que, como reacción en parte a esta teoría escribió su obra "La riqueza de las naciones" (1776), en donde le otorgaba un reducido papel al Estado. Las ideas de Adam Smith, ejercieron una poderosa influencia tanto en los poderes públicos como en los economistas. Muchos de los economistas importantes del siglo XIX como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Aenoir promulgaron la doctrina conocida como "Laissez - faire", según la cual el Estado debe dejar libre al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor forma de servir el interés de la sociedad.

En este mismo siglo XIX, el razonamiento de Adam Smith no convenció a todos los pensadores socialistas, a quienes preocupaba las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor, la miseria en que vivían las clases trabajadoras y el paro en que éstas se veían sumidas frecuentemente. Así, Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, intentaron no solo desarrollar teorías que explicaran lo que veían, sino también proponer soluciones para reorganizar la sociedad. Marx, aunque no fue el pensador social más profundo, sí fue el partidario más influyente de una mayor intervención del Estado en el control de los medios de producción. Otros no veían ninguna solución ni en el Estado ni en la empresa privada, sino en la

intenta explicar los cambios constantes de opinión sobre el papel que debe desempeñar el Estado.

formación de grupos más pequeños de personas para cooperar en interés mutuo. Hoy la idea dominante en los economistas de los países occidentales es que una intervención estatal limitada podría aliviar, pero no resolver los problemas más graves.

El Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la erradicación de los peores aspectos de la pobreza. La empresa privada debe desempeñar el papel más importante en la economía. En estos lineamientos hay una controversia sobre la limitada o activa participación del Estado. Galbraith, profesor de la Universidad de Harvard, cree que el Estado debe asumir un papel más activo, mientras otros, como el Premio Nobel Milton Friedman, miembro de la "Hoover Institution os Stanford University", y George Stigler, profesor de la Universidad de Chicago, creen que debe adoptar un papel menos activo. La forma en la que se enfoca este problema está en relación a la importancia que se conceda a los fallos del mercado y a la confianza que se tenga en que el Estado puede solucionarlos.

1.2.2. Aspectos Teóricos del Sector Público.

Al Sector Público se le entiende como Estado-Nación de las organizaciones políticas. Ha desempeñado un papel creciente en la práctica en casi la totalidad de las economías en los últimos años. Actúa como un productor y como consumidor, obtiene ingresos y realiza gastos. Sus acciones son: Fiscales, reguladoras, redistributivas, estabilizadoras y proveedoras de bienes y servicios públicos.

El Sector Público se compone de un conjunto de órganos y

administraciones públicas y tiene al menos tres niveles de gobierno: Las administradoras locales, las autonómicas regionales y las nacionales o centrales.

Los sujetos públicos se denominan Estado o Sector Público. Las actividades que se desarrollan en el seno del Sistema Económico pueden dividirse en dos esferas de interés o dos órdenes institucionales públicos y privados.

En cualquier sociedad moderna, sea cual fuera su configuración política, el Sector Público realiza funciones económicas de importancia fundamental. Hasta principios del siglo XIX, era frecuente señalar que el Gobierno debería cuidar fundamentalmente la Seguridad, la Defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad, garantizar las condiciones puramente económicas que *han de desarrollar sin obstáculos*. O sea, se creía que la función del Estado consistía en el establecimiento de una Mano Jurídico-Institucional en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema. A lo largo del siglo XX, las funciones públicas se han ampliado y diversificado. El Estado ha dejado de ser un mero guardián del buen desarrollo de la actividad económica, para convertirse en un agente económico.

Por tanto, con frecuencia el Sector Público actúa por un lado como empresario y ofrece ciertos bienes, los denominados públicos, tal como la Defensa Nacional, que la empresa privada no puede ofrecer. Por otro lado, coordina y reglamenta al mercado, a la vez, que establece una política económica, tratando de alcanzar objetivos generales, como pueden ser: el

pleno empleo de los recursos y la eficiente asignación de los mismos; la estabilidad de los precios y, una justa distribución de la renta.

1.2.3. Las Funciones del Sector Público.

El Sector Público a lo largo del presente siglo ha realizado una serie de actividades que van desde el desarrollo de un marco legal, para proteger la economía de mercado, hasta la preocupación para estabilizar la economía. Concretamente, sus funciones son las siguientes:

a. Establecer el Marco Legal para la Economía de Mercado.

El Estado regula el funcionamiento de la economía mediante un conjunto de leyes, normas y reglamentaciones. Ejemplo: leyes que definen la propiedad privada; las condiciones que estipulan los contratos; las formas de regular el funcionamiento de las sociedades; normas que regulan el uso del suelo urbano industrial. Legislación laboral, reglamentaciones de carácter general así como el ejercicio profesional.

Agencias de regulación del Estado ; son activas en muchas áreas del proceso económico, estableciendo controles de precios a algunas industrias, regulando los monopolios y tratando de proteger al consumidor en temas relacionados con la publicidad, sanidad, contaminación, etc.

b. Conocer, Comprar Bienes y Servicios y Realizar Transferencias.

El Estado ofrece una serie de bienes en mejores condiciones que los particulares, como son los bienes públicos (bienes que incluso, aunque sean

consumidos por una persona, pueden ser consumidas por otras); se debe a que la sociedad ha ido encomendando al Estado cada vez más parcelas de bienestar público, a medida que al aumentar el nivel de desarrollo se generaban nuevas necesidades. Los servicios como la defensa, los suministra sin cobrar nada directamente, de modo que se financian con cargo a los presupuestos del Estado.

Otros, como la educación lo financian en parte los usuarios, y otra parte corre a cargo de los presupuestos del Sector Público. El Sector Público compra bienes como edificios, muebles, equipos informáticos, pues lo necesita para el normal desarrollo de sus actividades. Junto a estos gastos de inversión, también incurre en gastos de consumo (gastos corrientes), cuya principal partida son los gastos de personal.

En los últimos años ha tenido lugar un proceso de crítica generalizada sobre el papel del Sector Público como empresario. Las ideas liberalizadoras y el reconocimiento de las bondades del Mercado como instrumento asignador de recursos han tenido una aceptación creciente entre las autoridades económicas lo que se ha concretado en un proceso de privatización de empresas públicas.

Los pagos de transferencias²³ no representan una demanda directa por parte del Sector Público sobre la capacidad productiva de la Nación, pero, sin embargo, este tipo de transferencias afecta a los patrones de consumo, pues cuando el sector público recoge las contribuciones a la Seguridad Social de

²³ Las Transferencias: son pagos por los cuales los que reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio.
Mochón, Fernando. Economía : Teoría y Práctica, 1993, pág. 65.

los empresarios y trabajadores y paga pensiones a los jubilados y subsidios a los parados, estos últimos verán aumentar sus ingresos netos, mientras que los trabajadores dispondrán de menos ingresos para gastar, lo que condicionará el consumo de unos y otros.

c. Establecer Impuestos.

El Sector Público para poder financiar sus gastos, se ve obligado a establecer impuestos. Aunque el objetivo primordial de los impuestos es cubrir los gastos Públicos, también se puede utilizar para propósitos como: desalentar la producción de determinados bienes, estableciendo impuestos adicionales que eleven el precio de los productos en cuestión y hacen que la cantidad demandada se retraiga; así como modificar la distribución de la renta. Estos pueden ser: Proporcionales²⁴, Progresivos²⁵ o Regresivos²⁶, refiriéndose a las proporciones en que los impuestos recaen sobre rentas diferentes.

Los impuestos se clasifican en:

- Directos : recaen sobre el contribuyente y no sobre los bienes.

Ejemplo: El impuesto sobre las personas físicas (IRPF).

- Indirectos: Son los recaudados sobre los bienes y servicios por lo que solo afecta a los contribuyentes. Ejemplo: El impuesto sobre el valor añadido (IVA).

²⁴ Un impuesto es proporcional, cuando detrae un porcentaje constante de renta.

²⁵ Un impuesto es progresivo, cuando a medida que aumenta la renta detrae un porcentaje cada vez mayor.

²⁶ El impuesto es regresivo si detrae un porcentaje de la renta cada vez menor a medida que la renta aumenta.

En el momento de configurar un sistema impositivo hay principios y objetivos básicos tales como:

- Equidad: Impuestos justos. Criterio y beneficios para otros; aquellos que reciben más beneficio del Estado deben de pagar más, mediante la redistribución los que tienen más deben pagar más impuestos (los ricos).
- Neutralidad: Perspectiva, el buen funcionamiento del sistema libre sin perturbar las fuerzas del mercado.
- Simplicidades.

d. Tratar de Utilizar la Economía.

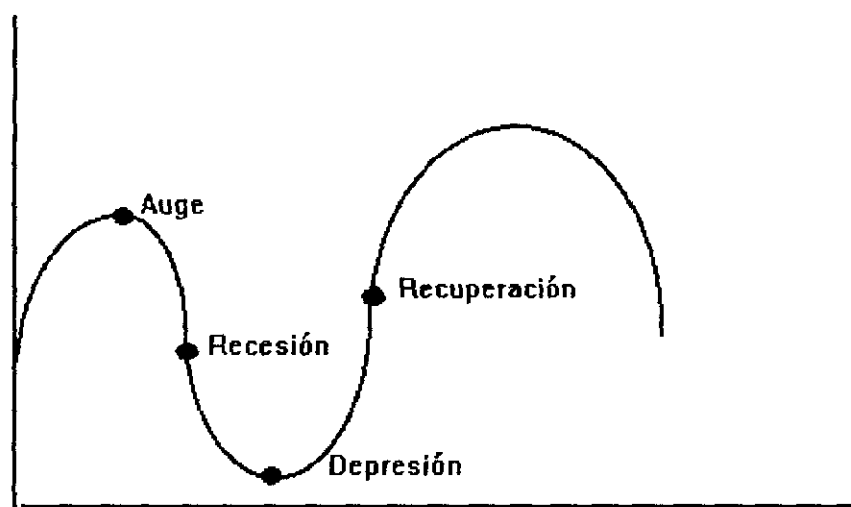
Los gobiernos se han preocupado en forma creciente por estabilizar la actividad económica evitando las macrovariables más significativas de toda economía, tales como:

- El nivel del empleo.
- El producto nacional, que experimenta fluctuaciones excesivas.
- El nivel de precios.

Para ello pueden poner en prácticas políticas estabilizadoras que tienen por objetivo suavizar las fluctuaciones de la actividad económica.

Para controlar las fluctuaciones cíclicas (Ver Gráfico N° 1), las autoridades económicas suelen controlar los impuestos, el gasto público y la cantidad del dinero. En los últimos años han surgido serias críticas respecto a la efectividad de la política económica como instrumento para estabilizar la actividad económica.

GRÁFICO N° 1



e. Redistribuir la Renta.

Si una sociedad no está de acuerdo, por razones éticas o políticas, con la distribución de renta que resulta del funcionamiento del mercado, puede tomar medidas para tratar de alterarlas.

f. Procurar la Eficiencia Económica.

El argumento general en favor de la intervención del Estado es la existencia de fallos en el mercado. De este modo, si el mercado es suficientemente eficiente desde el punto de vista económico se debe, en parte, a la existencia de alguno de estos tres hechos siguientes:

- Competencia imperfecta.
- Bienes públicos.
- Externalidades.

Competencia imperfecta.- Las acciones de las empresas pueden incidir sobre los precios de los bienes. En estas circunstancias, las empresas pueden fijar unos precios por encima de los costes. El Estado puede intervenir para regular el comportamiento de las empresas, y defender a los consumidores.

Bienes Públicos.- Bien o servicios cuyo consumo por un individuo no reduce la cantidad disponible por otro individuo.

Externalidades.- Estas surgen cuando la producción o el consumo de un bien afecta directamente a empresas o consumidores que no participan en la compra ni en la venta, y cuando esos efectos se reflejan totalmente en los precios de los mercados.

1.2.4. Sector Público en una Economía Mixta.

Las actividades del Estado, como es sabido, influyen de innumerables maneras en nuestra vida desde que nacemos hasta que morimos, ya sea vía educativa, de sanidad, políticas, de vivienda, alimenticia, etc. Todos los ciudadanos pagamos dinero al Estado en forma de impuestos sobre las ventas, consumos concretos (gasolina, bebidas alcohólicas, teléfono, etc). sobre la propiedad, la renta y cotizaciones a la seguridad social.

Así mismo, una parte de la población trabaja para el Estado y el resto tiene unas condiciones de empleo en las que éste ejerce una gran influencia. En caso de accidente laboral estamos protegidos por una indemnización. Los sindicatos, cuyos derechos y responsabilidades son definidos por el Estado, negocian las condiciones de trabajo y entre ellas, la jornada laboral y el salario de una parte considerable de la población activa. El Estado fomenta

los planes de pensiones mediante incentivos fiscales y los respalda con un seguro en caso de que quiebre el empresario. El Estado controla los precios de los productos agrícolas y, en muchas áreas de la producción, los beneficios y las oportunidades de empleo dependen extraordinariamente de que los gobiernos permitan o no a los competidores extranjeros vender bienes en nuestro país sin aranceles. El Estado influye en nosotros como consumidores a través de impuestos, aranceles y las reglamentaciones que impone. También está regulando lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en la que podemos habitar.

Del mismo modo, todos somos beneficiarios de los servicios públicos (viajamos por carreteras públicas y ferrocarriles estatales). Los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupan de nuestro alcantarillado; el agua es suministrada por empresas públicas y la calidad del aire es regulada por organismos públicos. La estructura jurídica constituye un marco en el que los individuos y las empresas establecen relaciones mutuamente beneficiosas. Casi todos los países tienen lo que se llama una economía mixta. Aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por el Estado. Por otro lado, éste influye, intencionalmente o no, en la conducta del Sector Privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas lo que hace que el estudio de la Hacienda Pública de estos países sea tan importante e interesante. La pregunta es: ¿Por qué el Estado usa cosas y no otras?, ¿Por qué ha variado el alcance en los últimos cien años y por que

más en unos países que en otros?, ¿realiza el Estado demasiadas actividades?, ¿realiza bien las que intenta realizar?, ¿podría realizarlas mejor?. Estas son las interrogantes básicas de que se ocupa la Hacienda Pública y que han constituido el eje, durante siglos, de debates políticos, filosóficos y económicos, y todavía no han sido halladas las respuestas definitivas. Sin embargo, en los cincuenta años hemos ido comprendiendo mejor las actividades económicas del Sector privado y las del Público. Entre la Gran Depresión de la década de 1930 y principio de los años 60, los economistas y los políticos se dieron cuenta de un gran número de los aspectos en lo que la economía de libre mercado, incluso la más rica del Mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Los países occidentales habían padecido periodos sistemáticos de paro, que en algunos casos afectaron a muchas personas. La depresión sacó a la palestra problemas que existían desde hacia tiempo así muchas personas perdieron casi todo su dinero cuando quebraron las bancas y se derrumbó la bolsa. Numerosos ancianos carecieron de recursos para sobrevivir. Muchos agricultores se encontraron con que los precios de sus productos eran tan bajo que no podían pagar sus hipotecas.

Para hacer frente a la depresión, los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas como: el subsidio al paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y regulación de la bolsa de valores.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las economías occidentales se recuperaron y disfrutaron de un nivel de prosperidad sin precedentes, pero no todos se beneficiaron pues muchas personas parecían estar condenadas o expuestas por sus orígenes a llevar una vida de miseria y pobreza, recibiendo una educación insuficiente y con perspectivas sombrías de encontrar un buen trabajo.

Estas diferencias de oportunidades impulsaron a los poderes públicos a adoptar muchos de los programas de lucha contra la pobreza lanzados en los años 60: unos tuvieron como objetivo proporcionar a los necesitados un programa de alimentación, asistencia médica, de formación profesional, los cuales pretendían mejorar las oportunidades económicas de los desfavorecidos. La pregunta es:

¿Mitigaron las medidas gubernamentales estos problemas?, ¿Cómo medir su éxito?. Realmente no se ha solucionado el problema porque después de treinta años de que los gobiernos lanzaran los programas de lucha contra la pobreza, es evidente que ésta no se ha erradicado; ya que en muchos de los casos, no se llevaron a la práctica o se llevaron infructuosamente; así los programas de rehabilitación de viviendas encaminados a mejorar la calidad de vida de los cascos antiguos de las ciudades se ha limitado a sustituir las viviendas de baja calidad por otras mejores que los pobres no pueden comprar, lo que les obliga a vivir en condiciones aún peores. Lo mismo ha ocurrido en relación a la educación, lo que ha originado mayor diferenciación social.

Bajo este marco conceptual, analizamos en los capítulos posteriores el

papel del Estado que ha tenido que ver con la diferenciación social y la pobreza, especialmente en el Perú que es nuestra unidad de análisis. En este sentido, el funcionamiento de la política económica es decisivo para dicho análisis.

Tomando como referencia a la macroeconomía, hay que tener en cuenta que se ocupa del estudio del funcionamiento de la economía en su conjunto. Su propósito es obtener una visión simplificada de la economía, pero que al mismo tiempo permita conocer y actuar sobre el nivel de la actividad económica de un país determinado.

De hecho, la política macroeconómica actúa en esta realidad a través de un conjunto de medidas gubernamentales destinadas a influir sobre la marcha de la economía en su conjunto. Los objetivos últimos de la política económica suelen ser: La inflación, el desempleo, el crecimiento, el déficit público, el desequilibrio exterior, y el tipo de cambio.

1.2.5. La Política Fiscal.

La política fiscal se ocupa de decisiones sobre los ingresos, los gastos públicos y el déficit o superávit presupuestario, en términos de sus efectos sobre la renta nacional: El empleo total y el nivel general de precios. La visión de la política fiscal, como instrumento estabilizador de la actividad económica tiene unos efectos automáticos. Los impuestos proporcionales cumplen la misión de un estabilizador automático de la actividad económica.

El estabilizador automático, es cualquier hecho del sistema económico que mecánicamente tiende a reducir la fuerza de las recesiones y/o de las

expansiones de la demanda, sin que sean necesarias medidas discrecionales de política económica.

La política fiscal expansiva (contractiva), se llevará a cabo aumentando (reduciendo) los gastos públicos o reduciendo (aumentando) los impuestos de forma que al aumentar (disminuir) la demanda agregada se incrementarán (reducirán) el empleo y la renta.

1.2.5.1. El Ingreso Público.

El ingreso público se obtiene a través de los impuestos. Los impuestos son diferentes a la mayoría de las transferencias de dinero de una persona a otra; mientras que las segundas se realizan voluntariamente, los impuestos son obligatorios. Los impuestos existen casi desde que se crearon los Estados. La principal fuente de ingresos con que cuenta el Estado para el Gasto Social son los ingresos tributarios. En los últimos veinte años se puede apreciar que la presión tributaria ha sido influenciada básicamente por tres variables: el nivel de actividad, la inflación y la volatilidad de las tasas impositivas, en casi todos los países. En los últimos años, los ingresos tributarios crecieron con el aumento del nivel de actividad, que compensó la pérdida por el efecto inflacionario. Esto dio lugar a que la presión tributaria se mantuviera en un nivel que osciló entre (11 y 12%).

La composición de la estructura tributaria puede ocasionar la disminución de la capacidad de compra de las mayorías por la no identificación de los contribuyentes. Esa estructura tributaria también puede ocasionar la desigualdad de los ingresos, creándose así una mayor necesidad

de atender a la población de menos ingresos. La distribución de los ingresos dentro de los Estados sigue siendo penosamente injusta.

Aun en los países industrializados, donde existen formas de tributación relativamente progresivas y elevados niveles de desarrollo y de consumo, el 20% más rico de la población sigue recibiendo casi siete veces más ingresos que el 20% más pobre. Sería impensable aplicar programas para reducir la pobreza y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos los estratos sociales sin corregir también los desequilibrios actuales en materia de ingresos.

Las desigualdades, cada vez mayores en materia de ingresos, no sólo ponen en peligro la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que polarizan excesivamente y pragmatizan las sociedades en el precario y desestabilizador dualismo, de "ricos" y "pobres". La disparidad de los ingresos, vinculada, con la condición de Estado "en retirada", constituye una peligrosa base para la alienación, la dependencia y el civismo, que pueden conducir en última instancia al deterioro de las relaciones en que se funda la Sociedad Civil. La distribución de los ingresos es una cuestión crítica, fundamentalmente por su relación con la democracia.

1.2.5.2. Gasto Público.

Los gastos públicos son gastos corrientes, entre ellos, están los gastos en la compra de bienes de consumo y los gastos de transferencias que tratan de redistribuir la renta de unos grupos en otros y han sido los que más han

crecido en los últimos años, además de los gastos de inversión. Los gastos del Sector Público se suman verticalmente a los de consumo e inversión.

La incidencia del gasto público dependerá de la situación en la que se encuentre la economía, según esté, en una depresión o próxima al pleno empleo. El gasto público se puede financiar por tres procedimientos: los impuestos, la creación de dinero y la emisión de deuda pública. El gasto público en los últimos años ha alcanzado niveles históricos.

Actualmente representa entre un tercio y la mitad del producto nacional neto, de acuerdo con cada país. El déficit público resultante ha alarmado a los economistas de todas las convicciones políticas e intelectuales y no basta saber de donde procede el dinero, sino también como se gasta.

1.2.5.3. El Presupuesto Público.

Las decisiones del gobierno en materia de gasto público e impuestos se plasman en el Presupuesto del Sector Público o Presupuesto Público.

El Presupuesto Público es una descripción de sus planes de gastos y financiación, dicho presupuesto, refleja los bienes y servicios que el Estado compra durante el ejercicio en cuestión. las transferencias que realiza y los ingresos fiscales que obtiene para hacer frente a los distintos gastos.

Se habla de superávit presupuestal cuando los ingresos del Estado son superiores a su gastos. Por lo general, los ingresos públicos no son suficientes para cubrir todos los gastos del Estado, lo normal es encontrar el presupuesto público en situación de déficit.

El déficit presupuestario aparece cuando existe una diferencia positiva

entre el gasto del Estado y sus ingresos, lo que supone que el Estado gasta más de lo que ingresa.

La fórmula es:

$$\text{Déficit Presupuestario} = \frac{\text{Gasto público} - \text{Ingreso públicos}}{\text{Compra de bienes} - \text{Impuestos netos y servicios}}$$

Para niveles de renta baja el presupuesto registra un déficit. Cuando la renta alcanza valores elevados aparece un superávit. El Presupuesto del Sector Público responde automáticamente a los cambios en el producto nacional.

El déficit presupuestario no constituye un buen indicador de la política fiscal, ya que puede variar simplemente porque se altera la renta.

La norma del presupuesto equilibrado de pleno empleo presenta un serio inconveniente, pues puede que el Sector Público, presente un promedio de presupuestos deficitarios durante un cierto periodo de tiempo, dando origen a tensiones inflacionistas. Una alternativa es tratar de equilibrar indirectamente el presupuesto.

El presupuesto de pleno empleo estructural mide la posición hipotética del presupuesto, si la economía está operando a su nivel potencial o de pleno empleo o si se mantienen la legislación tributaria y los gastos actuales. El presupuesto de pleno empleo es independiente del nivel actual de renta.

El presupuesto ciclo, es la diferencia entre el presupuesto actual y efectivo y el presupuesto estructural. Se calculan los efectos del ciclo, los

cambios en los ingresos, en los gastos y en los déficit debido a que la economía no opera al nivel de producción potencial, sino que experimenta auges o recesiones.

1.2.6. Política Social.

La política social es un concepto que supone dos realidades un tanto diferentes; corresponde a una serie de objetivos sociales; reales y concretos, busca además que la política sea racional y eficaz. Por tanto la política social será la acción ejercida con miras a la conquista del poder.

El poder social entendido como la capacidad de un grupo para obligar a otro a actuar de una cierta manera en los ámbitos que conciernen a las condiciones de existencia. Sólo será posible teniendo en cuenta lo siguiente: El conocimiento riguroso de la realidad social y de sus estructuras (se trata de un estudio normativo que ha de culminar en un señalamiento de fines, en la elaboración de un proyecto de conducta para la actividad social). Ello exige una investigación sobre los objetivos de la Política Social.

Las intervenciones del Estado son cada vez más numerosas y complejas; se ha ampliado considerablemente el ámbito en que su frecuencia y actuación al mismo tiempo acrecientan el papel y la participación en las decisiones de los actores sociales, articulados en poderosas organizaciones. Sólo el análisis social, con el conocimiento que proporciona la realidad y las relaciones sociales, de las condiciones de existencia cuantificables de los diversos grupos humanos, puede dar una visión precisa sobre las consecuencias, a corto y a largo plazo, de las diversas medidas posibles. El análisis social,

pone el acceso sobre los grupos y su comportamiento, por lo que tiene una discusión macro-social.

El actuar sobre las condiciones de existencia cuantificables estudia todo lo que puede ser rigurosamente aprendido más allá de los análisis de precios. Implica además el estudio del contenido y de las instituciones mismas.

El análisis social, por su propia naturaleza debe ser considerado interdisciplinar ya que la realidad social debe concebirse como un sistema y todo fenómeno está ligado a todos los demás, este efecto global es el que debe estudiarse. Ni sustancial, ni metodológicamente cabe ya que ninguna ciencia humana se encierre complacidamente en su territorio sin comunicación con los demás. Se hace necesario estudiar el hombre en su totalidad social, en su cotidianidad y para ello todas las técnicas son útiles y deben sumarse en un esfuerzo conjunto y de síntesis.

La política social define al conocimiento de la realidad y las relaciones sociales, como un sistema de relaciones industriales en el que fundamentalmente actúa tres grupos de actores: los asalariados, los empresarios y el sistema; y tres centros de decisión que configuran progresivamente un poder social conformado por organizaciones profesionales (empresarios) y, el Poder Público (Estado); cuya intervención conduce al establecimiento de un complejo de reglas (acuerdos, estatutos, decretos, reglamentaciones, costumbres) destinados a definir su papel y a dirigir su conducta, interacción que se inserta en un entorno que, en mayor o menor medida, la condiciona y que pretende modificar la tecnología, el mercado, las relaciones de poder y de prestigio (mantenida y estimulada por

una ideología). La política social, lo mismo que el sistema de relaciones industriales, aparece por la interferencia de cuatro variables:

- Técnico-económica. Determinada por el nivel de desarrollo y las fases de evolución de trabajo.
- Jurídica. Comprensiva de las modalidades que se aplican a la regulación de las relaciones de trabajo (naturaleza de las reglas, procedimientos de elaboración).
- Institucional. Referida esencialmente a que las instituciones tienen vida propia que las conduce con disposiciones jurídicas análogas, a prácticas diferentes, habida cuenta de los regímenes económicos en la que operan y de las particularidades de los modos de organización.
- Ideología. Expresión conceptualizada de los valores en que un grupo social recibe la imagen de sí mismo, y de las relaciones con los demás, los principios de identidad de posición y campo de la acción social.

La orientación actual de la Política Social pretende explicar la naturaleza de la red de relaciones que unen a los agentes socio-económicos, sindicatos, organizaciones patronales, poder público desde el ángulo del trabajo. Supone estudiar los elementos del sistema y sus relaciones en un momento dado - Análisis Sincrónico-, revelar los modos de evolución de estos elementos y de sus relaciones en el hito del tiempo - Análisis Diacrónico-.

La Política Social hay que potenciarla e insertarla en la planificación del desarrollo para la desaparición de la pobreza y la reducción de las desigualdades de la orientación del sistema productivo de imperativos culturales. Imaginar y poner en práctica una organización social que no tienda

de modo exclusivo y alienante a reducir las necesidades al universo de las mercancías, que permita efectivamente a cada uno expresar sus aspiraciones y participar en el proceso de creación de necesidades, que sea susceptible de definir el proceso de crecimiento en función de otras necesidades sociales.

Sólo así alcanzarán vigencia social los objetivos de la igualdad de rentas y oportunidades y de una justicia social que sea fuente de impulsos y afanes renovadores hacia formas de convivencia cada vez más perfectas, capaz de alumbrar un nuevo humanismo en su acepción más rigurosa, enraizado en la estimación del auténtico "humanismo del hombre" frente a la realidad y expresión del equilibrio dinámico y fecundo entre los valores personales, asociativos y comunitarios.

1.2.7. Gasto Social.

Las actuales condiciones vitales que afronta la mayor parte de la población exigen una reflexión cuidadosa del rol del Estado en la formación del capital humano en el tiempo. En este sentido, es importante describir eficientemente la evolución del Gasto Social, ejecutado por el Estado especialmente en los sectores de Educación, Vivienda y Salud.

Para abordar el tema se construye una serie de indicadores generales y sectoriales con el fin de apreciar la prioridad del Gasto Social en el gasto general del Estado y analizar los principales indicadores sectoriales, luego, se deben correlacionar la evolución del gasto con la presión tributaria para apreciar la capacidad general del gasto del Estado.

Por último, se debe dar un conjunto de recomendaciones para reorientar

el gasto e incrementar la eficiencia del gasto social. El tema del Gasto Social es preciso que sea redimensionado en la actual era de apertura de los mercados y en la nueva concepción del desarrollo de las recesiones. Es prioritario tomar conciencia de que las condiciones de educación, salud y vivienda en la población deben de mejorar para un esquema más equitativo de competitividad social. Se requiere, también erradicar la aparente dicotomía entre gasto social y gasto productivo.

1.2.7.1. Concepto y Medición del Gasto Social.

Se entiende por Gasto Social del Estado el destinado a atender las necesidades básicas de la población, prioritariamente a la población de ingresos medios y bajos. El destino básico de la inversión es combatir las condiciones de pobreza.

El Gasto Social se cuantifica en base a la distribución funcional del gasto del gobierno central.

El Gobierno Central se divide en:

- Servicios Generales (Administración general, Interior, Defensa, etc.).
- Servicios Sociales (Educación, Salud, Vivienda, Trabajo), y
- Servicios Económicos (Agricultura, Pesquería, Industrias y Comercio).

El Gasto Social corresponde al gasto en servicios sociales. Los gastos sectoriales (Educación, Salud, Vivienda) se subdividen en:

- Gastos Corrientes (remuneraciones, consumo de bienes y transferencias).
- Gastos de capital (Formación Bruta de capital y transferencias).

1.2.7.2. Principales Indicadores.

Se pueden construir tres clases de indicadores:

a. Indicadores Generales o Globales

Los siguientes indicadores muestran la trayectoria del gastos social general en el tiempo y su relación con la población y el producto bruto interno.

- Gasto real social.
- Gasto social/PBI.
- Gasto social per cápita.
- Gasto social/Gasto total del Estado.

b. Indicadores Sectoriales.

Los indicadores sectoriales muestran la distribución del gasto social en los sectores educación, salud y vivienda. Así mismo, se desagrega en las cuentas de gasto corriente y capital.

- Gasto real en educación.
- Gasto en educación/Gasto social total.
- Gasto corriente en educación/Gastos en educación.
- Gasto real en salud.
- Gasto en salud/Gasto social total.
- Gasto de capital en salud/Gasto de salud.
- Gasto real de vivienda.
- Gasto en vivienda/Gasto social total.

- Gasto de capital en vivienda/Gasto de vivienda.
- Gasto real del sector trabajo.
- Gasto de trabajo/Gasto social.

b.1. Indicadores de Cobertura y Eficiencia Sectorial.

Los indicadores de eficiencia sectorial buscan aproximarse a una primera idea de costo-beneficio sectorial.

- Gasto real en educación/alumnos matriculados primaria.
- Gasto real en educación/alumnos matriculados secundaria.
- Gasto de remuneraciones reales en educación/Nº de docentes primaria y secundaria.
- Nº de camas del Sector Público (Ministerio de Salud e IPSS). Gastos real de capital en salud.
- Nº incremento de hogares con instalaciones de agua potable/Gasto real de capital del sector vivienda.

Estos indicadores se pueden construir en base a la información que publica el INEI sobre estadísticas sectoriales.

c. Indicadores de Funcionamiento.

Una variable relevante para explicar el Gasto Social es la base de ingresos tributarios con que cuenta el Estado, en función de esta variable se pueden construir los siguiente indicadores:

- Ingresos tributarios/PBI.
- Gasto social/Ingresos tributarios.

- Gasto educación/Ingresos tributarios.
- Gasto vivienda/Ingresos tributarios.
- Gasto salud/Ingresos tributarios.

Para evaluar la distribución espacial del gasto social se pueden construir los siguientes indicadores:

- Presupuesto social programado de la provincia X /Presupuesto social programado nacional.
- Presupuesto social ejecutado de la provincia X /Presupuesto social programado de la provincia X.
- Presupuesto social programado de la región /Presupuesto real regional a nivel nacional.
- Presupuesto social programado de la región.

Se quiere racionalizar y descentralizar el gasto social. Para lo cual, los gobiernos locales deben alcanzar mayor rol participativo a fin de lograr mayor agilidad y eficiencia.

La gestión de los ayuntamientos, al ser descentralizados, hace posible un contacto más directo y pensante con la población. De esta manera, se alcanza una mejor comprensión de las necesidades y condiciones específicas de cada sociedad, permitiendo una mayor asignación del Gasto Social a las personas que realmente lo necesitan.

El gasto público en los últimos años ha tendido a crecer aun más en la mayoría de los países, por lo que cada guerra, cada depresión y cada oleada de mayor preocupación por la pobreza y la desigualdad expande las actividades del Estado, pero, una vez pasada la urgencia, el gasto público

nunca parece recuperar su nivel anterior sino que produce mayores desajustes en la economía, y como consecuencia, la desigualdad social se hace más presente en el seno de la sociedad.

1.3. Breve Comentario de los Estudios Sobre la Pobreza y la Desigualdad.

El tratamiento sociológico de la pobreza en las publicaciones que sirven de base para la elaboración de los planes de desarrollo, ha sido escaso y no muy brillante.

Entre las publicaciones sociológicas dedicadas al estudio de la pobreza debe destacarse el libro de Demetrio Casado "Introducción a la Sociología de la Pobreza", donde presenta en su parte teórica la semántica, la tipología de la pobreza, las características y la explicación de la existencia de la pobreza. El mérito de Casado en esta investigación, consiste en utilizar como criterio único para medir la pobreza la autoidentificación de los entrevistados de la clase pobre (D. Casado, 1971). A partir de aquí, trata de determinar las principales características de los pobres, su modo de vida, en algunas de sus opciones y expectativas. Otro libro clásico para realizar el estudio de la pobreza es el realizado por Oscar Lewis (1965), "La cultura de la pobreza". Así mismo, se encuentran otros libros que sirven para realizar estos estudios que presentamos en la bibliografía.

Estudios posteriores nos muestran avances importantes para medir y explicar la desigualdad social y la pobreza. Por eso, a continuación antes de realizar el análisis sobre la situación de pobreza y desigualdad en el Perú, haremos una revisión de los estudios realizados.

1.3.1. A Nivel Latinoamérica y El Caribe.

Los estudios sobre pobreza a nivel global se inician a partir de los años 60, dándole un tratamiento más económico que sociológico. En Latinoamérica también se inician estudios de pobreza por estos años, por ser países en donde se presenta la problemática de la situación de pobreza que vive más de la mitad de sus habitantes diferenciándose unos países a otros de acuerdo a su desarrollo económico.

En casi todos los países de Latinoamérica y El Caribe, se han realizado estudios sobre la pobreza para contrarrestar esta situación por encargo de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, por las Naciones Unidas a través de sus programas como el (PNUD), por la Comisión económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y el UNICEF.

Se han realizado diagnósticos de la situación de la pobreza en los distintos países latinoamericanos, determinando sus causas, sus efectos, su dimensión, identificando los hogares indigentes, pobres y no pobres, por autores como: Rosenbluth (1963), Streeten (1972), Chermery (1973), Killingsworth (1974), Ashenfelten y Heckman (1974), Altimir (1978), Musgrave (1980), Córdazar y Marshall (1980), Rodgers (1980), Becker (1981), Rodríguez (1985), etc.

Las teorías más recientes relacionan el mercado de trabajo e ingreso, Souza y Torman (1975), OIT (1972), PREALC (1984 y 1982) y Rodgers (1985) son sus más notables representantes.

Amartya Sen (1978 y 1981), es uno de los que más ha estudiado el fenómeno de la pobreza. Ha sugerido distintas formas de definir la pobreza y de identificar a los grupos de pobreza. Sostiene que una transferencia de ingresos desde las personas de más altos ingresos hacia el nivel medio va a reducir la desigualdad en su distribución sin necesariamente afectar la pobreza.

El enfoque de la privación relativa es uno de los más utilizados y considera, de forma explícita, la interdependencia entre líneas de pobreza y distribución de ingresos.

Por último, se han elaborado los mapas de pobreza en casi todos los países latinoamericanos.

1.3.2. A Nivel de Perú.

Los primeros esfuerzos sistemáticos por conocer la magnitud de la pobreza en el Perú también recién han surgido en los años setenta. Desde entonces se han analizado en sus dimensiones con enfoques variados han identificado a los pobres tanto sectorial como espacialmente. Así, en los años sesenta, se prestó especial atención a la estimación y al análisis de la pobreza relativa; predominaron los estudios sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. En la década de los ochenta, el interés experimentó una viraje hacia la medición de la pobreza absoluta, a través de la definición de líneas de pobreza y de un conjunto de necesidades básicas; en estos años se hicieron además diversos esfuerzos por conocer la distribución espacial de la pobreza.

A finales de los ochenta e inicios de los noventa, cuando el Perú

atravesaba la crisis más grande de su vida Republicana, y se aplicaron duros programas de estabilización, aparecen estudios más pragmáticos que pretenden estimar los costos del ajuste y cuantificar la deuda social. Así mismo, surgieron esfuerzos dirigidos a conocer las características y la magnitud de la pobreza en las zonas más deprimidas del Perú, tal es el caso de Ayacucho, un departamento que ha sido castigado por la presencia de la subversión.

1.3.2.1. Estudios sobre la Distribución del Ingreso en los Setenta:

Trabajo de Webb, Figueroa y Amat y León.

Richard Webb, realiza un primer estudio sobre el Perú²⁷ para conocer los niveles absolutos y relativos de ingreso de las personas y toma como punto de partida el Censo Nacional de Población de 1961, que contenía información confiable sobre los sueldos y salarios de los trabajadores urbanos; así mismo recurrió a diferentes encuestas realizadas con posterioridad al censo e incluyó la estimación del ingreso sobre la propiedad, basada en las declaraciones de impuestos y en diversos ajustes, que el mismo Webb, cataloga de un tanto arbitrarios, para calcular y distribuir los ingresos provenientes de las utilidades distribuidas, alquileres, la renta imputada y los intereses netos.

Entre los hallazgos importantes de Webb, encontramos el alto grado de desigualdad del Ingreso en el Perú, comparado con otros países latinoamericanos. Así, la participación del décil más rico en el ingreso

²⁷ Léase a WEBB, Richard : "The distribution of Income in Perú". 1972.

personal total era semejante a la del resto de países latinoamericanos con el 49%, la participación del quintil más pobre era una de las más bajas: 2.5% en el Perú versus más del 4% en Brasil y México, Colombia era el único país con una mayor desigualdad relativa en esa época.

La conclusión más importante de este trabajo es que la pobreza era fundamentalmente un problema rural: el 80% de la población del cuartil más pobre se ubicaba en la sierra rural, así mismo la distribución más desigual del ingreso: el 79% de su población estaba ubicado en los dos cuartiles más pobres del País.

Webb, concluye su estudio remarcando el potencial que tiene la redistribución para mejorar el bienestar económico:

"... una transferencia selectiva del 5% del Ingreso Nacional tomado del 1% más rico para dárselo al cuartil más pobre, reduciría el ingreso absoluto del grupo más rico no solo 16%, pero duplicaría el ingreso de casi un tercio de la población. Si la alternativa a la distribución es el crecimiento, un esfuerzo de desarrollo altamente exitoso que consista de un crecimiento real anual de 3% en todos los ingresos, requeriría de más de 20 años para lograr la misma mejoría para el tercio más pobre y mucho más si se descuenta el tiempo de espera involucrado..."²⁸

En un segundo trabajo, "Políticas Gubernamentales y Distribución del Ingreso en el Perú, Webb conjuntamente con Figueroa (1975) estudia el impacto redistributivo de las políticas gubernamentales aplicadas en esos años, distingue tres grandes sectores dentro de la economía: Moderno,

²⁸

WEBB. 1972, pág. 30.

Urbano Tradicional y Rural Tradicional, y asegura que las remuneraciones dentro de cada sector son una función directa de la productividad de la mano de obra y ésta, a su vez, depende del grado de modernización del sector.

Del análisis de Webb se desprende que las políticas gubernamentales de la década del sesenta implican, fundamentalmente, transferencias del ingreso dentro de cada sector. Si bien tuvo cierta mejoría del factor trabajo a expensas del capital, el volumen de esta transferencia ha estado en función de la productividad de cada sector. Incluso las medidas consideradas más revolucionarias, como la reforma agraria y comunidades industriales sólo tuvieron efectos significativos en el interior del sector moderno.

Las transferencias horizontales del ingreso entre sectores, no sólo han sido mucho menos significativas sino que han estado incluso en contra de los sectores tradicionales rurales.

Webb se muestra escéptico respecto a la velocidad con que se pueden mejorar los ingresos de los más pobres a través de políticas de modernización tecnológica o expansión de la economía de mercado. En su opinión, la única manera de lograr un cambio sustantivo y rápido es a través de una nueva reorientación de la política de redistribución del ingreso (políticas fiscales y de precios, incluyendo el racionamiento), que enfatice la transferencias horizontales.

El trabajo de Adolfo Figueroa **Redistribución del Ingreso y de la Propiedad en el Perú: 1968-1973** (Webb y Figueroa, 1975), es de carácter más interpretativo que estadístico y complementa el de Webb, dado que

enfatisa el carácter redistributivo del gobierno militar ; según su opinión, las transferencias se realizan dentro del sector y/o empresas donde se ubica el trabajador, de forma que se preserve el nexo entre producción y distribución. Mientras que para Richard Webb la distribución del ingreso tiene básicamente el objetivo de preservar la tranquilidad social y evitar la impaciencia de los sectores más pobres para obtener una mejora apreciable de su ingreso, para Figueroa lo más importante es el impacto en la estructura productiva.

"Un cambio en la distribución del ingreso (aún dentro del cuartil más rico) resulta en un cambio de la estructura de la demanda y en una reasignación en el uso de los recursos de la sociedad, con una nueva constelación de precios".²⁹

Justamente a fines de la década del setenta se pudo contar con nueva información estadística sobre la distribución del ingreso, adicional a la de Webb, Carlos Amat y León y Héctor León³⁰; se realizó en base de la información de presupuestos familiares en la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) -realizada en el Periodo Agosto 1971- Agosto 1972. Este estudio confirma la importancia del autoconsumo como fuente de ingresos de los estratos más pobres (entre el 22% y el 29% de los ingresos de los quintiles inferiores proviene de esta fuente). Este trabajo concluye remarcando la importancia de emplear eficientemente los más

²⁹ Webb, R y Figueroa, Adolfo. "Distribución del Ingreso en el Perú". 1975, pp. 163.

³⁰ Léase a AMAT Y LEON y HECTOR LEON. Distribución del Ingreso Familiar en el Perú. 1979.

escasos, especialmente las divisas, para aumentar la productividad de los trabajadores, utilizando tecnologías relativamente intensivas de bienes de capitales nacionales. Y recomienda mejorar los sistemas de organización empresarial y regional, para aprovechar al máximo los recursos de trabajo y orientar la producción hacia los bienes esenciales.

1.3.2.2. Aproximación a la Pobreza en los Ochenta.

1.3.2.2.1. El Análisis de la Estrategia de Desarrollo y las Necesidades Básicas de Couriel (1981).

Alberto Couriel analizó la estrategia de desarrollo de la economía del Perú a partir de los setenta³¹, las reformas estructurales emprendidas por el Estado a partir de 1968, las principales tendencias que acompañaron dichas reformas y evaluó sus logros en términos de la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población del país.

Couriel realiza un cálculo de cuántas familias no satisfacen sus necesidades básicas, dónde se localizan por área rural y urbana y según las diversas regiones del país: Costa, Sierra y Selva. Esta medición se contrasta con una serie de indicadores económicos y sociales, permitiendo verificar y comprobar el nivel y la estructura de las familias del país que no satisfacen sus necesidades básicas.

Las conclusiones a que llega este estudio sobre la distribución del ingreso se resumen, de la siguiente manera:

³¹ COURIEL, Alberto. "Estado, Estrategia de Desarrollo y Necesidades Básicas en el Perú", 1991.

- El mayor ritmo de crecimiento de la producción urbana frente a la rural acrecienta las diferencias de ingreso entre lo urbano y lo rural.
- La distribución del ingreso empeora porque el funcionamiento del modelo global excluye de sus beneficios al 50% de la población.
- Los minifundios y los trabajadores eventuales sin tierra pierden participación en el ingreso global y es probable que hayan sufrido un deterioro en términos absolutos.
- La distribución del ingreso mejora en los cinco deciles de mayores ingresos, debido a la mayor participación de la población económicamente activa ubicada en el sector moderno y por las reformas estructurales.
- Dentro del sector moderno mejoran los beneficiarios de la reforma agraria y los beneficiarios de la comunidad laboral, siendo afectados los terratenientes y fracciones capitalistas nacionales y extranjeras, expropiadas por la reforma agraria y por el proceso de nacionalización.

1.3.2.2.2. Los Estudios de Glewwe (1988) y de Habich (1989).

En la década de los ochenta, desde las ciencias sociales, se asistió a un virtual abandono del tema de la distribución del ingreso y a la apertura de dos grandes líneas de investigación. La primera de ellas pone énfasis en las políticas económicas que orientaron a la asignación de los recursos: Tipo de cambio, Aranceles, Tasa de Interés, Controles de Precios y Subsidios. La segunda pone énfasis en los efectos de estas políticas sobre un sector concreto de la economía como: Estudios sobre el sector informal urbano y

el sector agrario.

A finales de la década de los ochenta, aparecen dos estudios sobre la distribución del Ingreso que aportan nuevos datos sobre esta problemática ya que se realizó en base al vasto material estadístico proporcionado por la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV) que realizó el Instituto Nacional de Estadística (INE) en colaboración con el Banco Mundial en 1985 - 1986. Estos estudios de Paul Glewwe y Midori de Habich son más pragmáticos porque buscan relaciones estadísticas significativas entre variables.

Paul Glewwe realiza un primer trabajo para el Banco Mundial, a partir de las cifras de la ENNIV, en donde se enfatiza los niveles de consumo evitando así los múltiples problemas estadísticas que supone el recopilar información sobre los distintos tipos de ingreso, especialmente los ingresos de los trabajadores independientes y los ingresos de propiedad, y la estimación de los subsidios provenientes del Estado o de agencias privadas, que son distribuidos mediante mecanismos directos o a través del sistema de precios.

Glewwe dice que para la identificación de la pobreza se toma como referencia algún nivel de gasto o ingreso que asume como la mínima cantidad requerida para un nivel de vida adecuada, que se conoce como Línea de pobreza. Todos aquellos individuos, cuyo gasto o ingreso se ubique por debajo de esta línea de pobreza, son clasificados como pobres³². Así, identifica la pobreza con un nivel de bienestar económico

³² Glewwe, Paul. The Distribution of Welfare in Perú in 1985 - 1986. Washington D.C. : The World Bank, pp. 36.

por debajo de un límite, que él define en términos del gasto de consumo de alimentos. Sin embargo, reconoce la limitación de utilizar gasto de consumo como medida de bienestar puesto que no cubre todos los aspectos que involucra el concepto de bienestar, como el estado de salud del individuo por ejemplo. Determina al igual que Webb, una fuerte concentración de la pobreza en la sierra rural y la conclusión importante que merece tomarse en consideración del trabajo de Glewwe es la fuerte correlación que existe entre la educación y el nivel de bienestar, lo cual le lleva a sugerir la necesidad de orientar las políticas educacionales hacia un sistema educativo más equitativo como mecanismo para mejorar la distribución del bienestar en la sociedad peruana.

Midori de Habich, en un trabajo para el Banco Central de Reserva³³, sigue el enfoque convencional de concentrarse en los niveles de ingreso familiar, tratando de incorporar toda la información disponible en la ENNIV.

Habich aporta datos importantes sobre el área rural como la elevada proporción del ingreso que proviene de la producción de auto consumo. El 4% del ingreso de las familias rurales proviene de la fuente, lo que revela el relativo aislamiento de las zonas que fue remarcada por Webb como por Amat y León, de mayor desigualdad en la distribución del ingreso en comparación con el sector urbano.

³³ HABICH, Midori. "Un Análisis Exploratorio de la Distribución del Ingreso en el Perú". 1989.

1.3.2.2.3. Estudio de la Pobreza en el Perú del Instituto Nacional de Planificación (INP, 1989 y 1990).

El Instituto Nacional de Planificación (INP), dentro del Proyecto Regional para la superación de la pobreza en convenio con el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó varios documentos de trabajo sobre el tema de la pobreza en el Perú.

Para el INP, la pobreza en el Perú es un fenómeno estructural, histórico y comprensivo, que involucra diferentes dimensiones: económica, política, social e institucional, y cuya causa es el tipo de crecimiento desigual que caracteriza al Perú. La pobreza se define como una situación recurrente de importantes grupos humanos que carecen de oportunidades suficientes para acceder a una "canasta de bienes y servicios básicos con las cuales vivir "adecuadamente" según determinados estándares colectivamente aceptados³⁴. Se plantea que su superación implica un cambio profundo en las estructuras, la organización y el funcionamiento de la economía y la sociedad peruana.

Las fuentes básicas utilizadas por el INP son el censo de 1981 y la ENNIV 1985-1986; el enfoque de las necesidades básicas a los datos censales (1981) y la metodología de línea de pobreza a los datos provenientes de la ENNIV (1985-1986), en la elaboración de los documentos como "Pobreza en el Perú, Aspectos Básicos y Orientaciones de Política (INP, 1989).

³⁴

Instituto Nacional de Planificación. Pobreza en el Perú. Aspectos Básicos y Orientaciones de Política. Serie Divulgación N° 9; 1989, Lima

En función a cinco indicadores de necesidades básicas (viviendas sin servicios, viviendas con hacinamientos crítico; niños que no asistan al colegio y alta dependencia económica) distinguió entre población con necesidades básicas satisfechas (NBS) o no pobre, y población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) o pobre. Dentro de la población NBI se diferenció a los que tenían una sola NBI o simplemente pobre, de aquellos que tenían dos o más NBI o en pobreza extrema. Se llegaron a las siguientes conclusiones:

- 54% de la población total era pobre (alrededor 9 millones de personas).
- La población rural es la más afectada.
- 27% de la población total esta en situación de pobreza extrema (4'655 mil personas) y el mayor porcentaje son niños entre 6 y 14 años.
- La pobreza urbana se caracteriza principalmente por el hacinamiento crítico y la rural por la carencia de servicios.
- Para la estimación de la pobreza en 1986 el Instituto Nacional de Planificación utilizó los datos provenientes de la ENNIV, que distingue cinco estratos según el nivel de ingreso de los hogares, y se eligió como unidad espacial de análisis las regiones naturales: Costa, Sierra, Selva y Lima Metropolitana.
- Entre 1981 y 1986, se produjo un incrementos en los niveles de pobreza absoluta, en tanto que en 1986 el 57% de la población total calificada como pobre (cerca de 10'500 mil personas) y 32% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (casi 5'900 mil personas).
- Se comprobó también que en 1986, la pobreza y la miseria continuaban

concentradas en las zonas rurales, donde se ubicaba el 56% de los pobres y el 65% de la población en pobreza extrema; la sierra era la región más afectada ya que el 48% de su población se encontraba en situación de miseria.

- El estudio de INP continuó en 1986 en Lima Metropolitana que concentraba la mayor cantidad de hogares con viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico, bajas tasas de escolaridad y alta carga económica, lo que ya indicaba el deterioro de las condiciones de vida en la capital. De acuerdo con la metodología aplicada, el 32% de la población limeña era pobre (1'684 mil personas) y el 16% estaba en condiciones de miseria (834 mil personas).
- Como complemento de las mediciones de pobreza absoluta, el INP presenta alguna estimación de la pobreza relativa, para la cual se calculó el coeficiente de GINI sobre la base de la distribución del ingreso del Instituto Nacional de Estadística y del mismo INP. Se puede concluir que este indicador refleja la tendencia hacia una acentuada pronunciación de las diferencias y los coeficiente de Gini en 1986. Los datos que presenta son los siguientes:

Años	Coeficiente de Gini
1985	0.40
1986	0.36
1987	0.38
1988	0.59

El Instituto de Planificación propone estrategias para el manejo de las políticas económicas y de gestión institucional, esboza lineamientos para estrategias sectoriales en salud, alimentación y educación; también plantea

estrategias para el desarrollo integral de áreas rurales específicas y acciones para un programa de emergencia o compensación social.

A finales de la década pasada, el INP reconocía la pobreza como un tema superable sólo a mediano o largo plazo que, sin embargo, requería la aplicación inmediata de un programa de compensación social para paliar los efectos sobre los más pobres, y de un eventual ajuste ante la situación en la que se encontraba el país. Como ejes de acción del Programa de Compensación en los sectores urbano-marginales priorizados se señalan: El alimentario, la generación de ingresos (a través de programas de empleo temporal) y la distribución gratuita o subsidiada de medicamentos básicos. Para el área rural, se proponen dos líneas de acción básicas: Apoyo a la producción alimentaria y generación de ingresos vía programas de empleo temporal específicos. La ejecución del programa de compensación debería basarse en la maximización de las capacidades de las organizaciones e instituciones con experiencia en acciones de dicho tipo como las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la Iglesia, los clubes de madres y las asociaciones de pobladores, entre otras. Este programa de compensación debería durar entre tres y cuatro años (1990-1993) para lo cual se estimaría un costo aproximado de 2,800 a 3,000 millones de dólares. A pesar de estas sugerencias para enfrentar el problema de la pobreza, el Gobierno de Alan García (1985-1990) no las utilizó, más aún, desestimó la aplicación de los mecanismos de emergencia con una perspectiva de más largo alcance como la planteada en los documentos del INP reseñados.

1.3.2.2.4. Aproximación a la Pobreza en el Perú Elaborada por el Proyecto Regional Para la Superación de la Pobreza 1990.

En 1987 se realizó un estudio sobre la pobreza en el Perú, publicado en Colombia, dentro del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP), en convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de Planificación (INP-Perú). Este documento además de tener la aplicación del método combinado (LIP y NBI) vincula explicativamente la problemática de la pobreza en el gasto social y las políticas económicas y sociales efectivamente aplicadas por el Gobierno.

El trabajo realizado por el INP conceptúa la pobreza como :

"La ausencia de satisfacción apropiadas para un mínimo de ciertas necesidades consideradas básicas, cuyo cubrimiento requiere de un esfuerzo productivo directo"³⁵.

Entre las necesidades básicas, considera la alimentación, salud, vivienda, educación básica; acceso a servicios esenciales de información, recreación y cultura; vestido y calzado; transporte público y comunicaciones fundamentales; se asume que para acceder a los satisfactores es necesario un empleo o alguna fuente de ingreso.

La PRSP, para realizar este trabajo, optó por un método que combina con los enfoques metodológicos: La Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para obtener una tipología de pobreza que

³⁵

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PRSP). "La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y Propuestas de Política". 1990.

permitirá una mejor aproximación y caracterización del fenómeno del Perú, que se resume de la siguiente manera:

TIPOLOGÍA DE LA POBREZA

(Método Integrado)

ENFOQUE DE N. B.	ENFOQUE L.P.			No pobres 29.3%
	Pobres (70.7%)		Pobres sólo por NBI 16.5%	
N.B.I.	Pobres por ambos enfoques (40.7%)			
	Indigentes Pobreza extrema (19.5%)	o No indigentes o Pobreza no extrema (21.2%)		
N.B.S.	Pobres por L.P. (13.5%)			

Elaboración propia,, en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

A partir de esta tipología se describen las características de los tipos de pobre en el Perú:

a) Pobreza Crónica. Situación de aquellos que califican como pobres por ambos enfoques (L.P. y N.B.I) y se ubican principalmente en el campo y se distinguen:

- Indigencia Crónica o Pobreza Extrema: Aquellos sin medios para acceder a una ingesta mínima, con más de dos NBI.
- No indigencia Crónica: Aquellos con pobreza estructural pero menos aguda que la anterior.

b) Pobreza Coyuntural o Pobreza Reciente. Son los pobres solo por LP cuyo ingreso se ha contraído por debajo de la LP debido a las políticas macroeconómicas aplicadas, se ubican mayormente en las ciudades.

c) Pobreza por NBI Unicamente. Aquí se distinguen por áreas, que son los

siguientes:

Área Urbana. Comprende a aquellos en situación de pobreza transitoria. Se le asocia con las estrategias de sobrevivencia de la población para hacer frente a las fases recesivas del ciclo económico y con algunas etapas del ciclo de vida de las familias (hogares de formación reciente).

Área Rural. Por marginación (carencia) en los servicios.

En este documento se encuentra que en el año 1986, lo siguiente:

- Sólo el 29.3% de la población total en el Perú era no pobre.
- El 70.7% de la población sufría de algún tipo de pobreza como:
 - . 21.2% en pobreza crónica no extrema.
 - . 16.5% sólo por NBI.
 - . 13.5% sólo por LP de pobreza coyuntural.

Es necesario tener en cuenta que este documento supone que las implicancias de políticas que se derivan de la aplicación de uno u otro método difieren; en tanto el de la línea de pobreza refiere políticas económicas y el de necesidades básicas insatisfechas conlleva la definición de políticas sociales³⁶. Este método integrado utilizado permitirá derivar políticas más específicas que podrían aplicarse en función de prioridades.

Algo importante en la publicación del P.R.S.P.; en él dedican un capítulo al gasto del gobierno en los sectores sociales, en el que compara los lineamientos de política contenidos en el plan de desarrollo 1986-1990 con los resultados de las políticas económicas y sociales efectivamente

³⁶ PRSP, 1990. Op. cit., pp. 22.

aplicadas, comprobando las diferencias entre lo planteado (ex-ante) y lo realizado (ex-post). Desarrolla, así mismo, un análisis del gasto social a lo largo de la década de los ochenta en dos niveles:

- GASTO SOCIAL.- Correspondiente al gasto efectuado por el sector público en educación, salud, vivienda y seguridad social.
- GASTO SOCIAL DIRECTO.- Considera sólo los programas y los proyectos específicos dirigidos a los pobres; la información se presenta a nivel departamental.

Además incluye un breve recuento de los subsidios y del aporte de la *cooperación técnica internacional para el período 1985-1989*; se considera a ambos como instrumentos para aliviar la situación de los pobres.

Al intentar plantear algunos lineamientos de la política, se reconoce como obstáculo la grave división en las fuerzas políticas fundamentales que no ha permitido una concentración real de la política en torno a un proyecto nacional³⁷.

Se señalan tres puntos sobre los que debe llegarse a un consenso:

- a) La reforma del Estado que consiste en la modernización de Estado para fortalecerlo en democracia y, "Aliviarlo de actividades económicas y de prestación de servicios, que pueden efectuar con mayores ventajas comparativas algunos estamentos de la sociedad civil"³⁸.
- b) La adecuación de las políticas públicas para luchar contra la pobreza resaltándose la necesidad de una política integral para superar la

³⁷ Ibid., pp. 94.

³⁸ PRSP., 1990, op cit., pp. 95.

emergencia.

- c) La creación del Ejecutivo Social, como instancia que coordine e integre las políticas sociales entre sí y éstas con las políticas económicas.

En función a estos tres elementos articulados se concibe el programa social peruano, como partes del Plan Nacional de Desarrollo, que compone acciones en cinco programas:

- 1) Programa de Política Económica, que incluye un programa de ajuste y la promoción de la economía popular.
- 2) Programa de Emergencia Social, dirigido a combatir la pobreza crónica a través de cuatro componentes: Nutrición, Salud Básica, Educación y Mejoramiento de Viviendas.
- 3) Programa de Superación de la Pobreza, cuyo objetivo es enfrentar la pobreza no crónica sobre la base de acciones dirigidas a mejorar barrios marginales, zonas rurales, la prestación de servicios educativos y de salud, los servicios públicos, la vivienda, la seguridad social y la planificación familiar.
- 4) Programa de Reforma del Estado y Participación Social.
- 5) Programa de Comunicación Social y Educación ciudadana.

Por último, el documento hace evidencia al problema de financiamiento para acciones sociales, argumentando que los recursos no son la limitante crítica en tanto exista la decisión política real de erradicar la pobreza.

1.3.2.2.5. Los Estudios Sobre la Distribución Geográfica de La Pobreza.

Estos estudios intentan medir las desigualdades a nivel departamental, provincial y distrital. A continuación citamos:

a) Política Gubernamental y Distribución del Ingreso en el Perú 1963-1993 de Richard Webb. Es el primer estudio de pobreza con perspectiva geográfica, basada en la distribución del ingreso promedio per cápita en base al censo de 1961.

b) Mapa de la Pobreza del Perú. Realizada por el Banco Central de Reserva (1982). En este estudio se empleó trece indicadores socio-económicos a nivel provincial tomados del censo nacional de población y vivienda de 1972 y de informes del Ministerio de Salud y están referidas a las condiciones de: Vivienda, educación, salud, producción.

Aspectos Demográficos (tasas de mortalidad, natalidad, población económicamente activa y población rural).

Los valores de este indicador fueron estandarizados a una escala entre 0 y 1, y ponderados con una estructura arbitraria de pesos relativos.

El resultado que da este trabajo es la definición de un ranking de pobreza y la clasificación de las provincias en cinco estratos de acuerdo al grado de pobreza. Encontrándose así en las provincias de la sierra del Sur del país, estratos más pobres como en Acobamba (Apurímac), Cangallo (Ayacucho), Paruro (Cuzco), y Aymaraes (Apurímac).

c) Mapa de la Pobreza del Perú. Realizada por el Banco Central de Reserva (1986). Para realizar el trabajo se utilizaron los Censos

Nacionales de Población y Vivienda de 1981 realizados por el Instituto Nacional de Estadística, complementando la información con los datos proporcionados por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Planificación. Aquí seleccionaron los siguientes indicadores:

- 1) Ingresos: (Ingreso promedio por persona ocupada de 15 años y más).
- 2) Educación: (Porcentaje de población de 5 - 19 años que asiste a clase; porcentaje de población analfabeta de 15 años y más; porcentaje de población de 15 años a más sin primaria completa; porcentaje de población ocupada infantil de 6 - 19 años.
- 3) Vivienda: (Porcentaje de viviendas sin agua potable por red de tubería, pozo negro o ciego, porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico).
- 4) Salud: (Número de camas hospitalarias, internamiento por cada 1000 habitantes).

La aplicación de un método de optimización de agrupamiento permitió definir un mapa departamental y luego un mapa provincial de pobreza. Resultando las provincias de Apurímac y Huancavelica con los mayores niveles de pobreza, y las de Lima y Callao, Tacna, Apurímac e Ica se ubicaron entre las menos pobres.

1.3.2.3. Estudio de la Pobreza a Inicios de los Noventa.

A inicios de la década de los noventa los estudios de la pobreza se tornan mucho más pragmáticos, en tanto la aplicación de un programa de ajuste era inevitable frente a la crítica situación del país. Estos estudios buscaron explicar las consecuencias de las medidas de shock y buscaban

llamar la atención del Gobierno entrante.

Estos trabajos llegaron a estimaciones preliminares tanto de la pobreza como del déficit o brecha que debe cubrirse para evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población pobre e intentar reducir su magnitud.

Resumimos a continuación alguno de estos trabajos de investigación; los más importantes que están ligados al trabajo que es materia de estudio.

1.3.2.3.1. El Programa Social de Emergencia (PSE) de Javier Abugattas (1990).

Este programa surge como un componente social necesario para compensar el ajuste macroeconómico en el marco de la propuesta presentada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), para la estabilización y el crecimiento del Perú; se puntualiza que PSE es sólo transitorio, con una duración de alrededor de tres años, y que debería complementar el programa del Gobierno en educación y salud.

El estudio que realiza el autor se basa en un enfoque de las necesidades esenciales o básicas y establece un conjunto esencial urgente para el diseño del PSE basado en garantizar la vida en el corto plazo: Alimentación y un mínimo de necesidades como transporte y abrigo³⁹; se observa un sesgo urbano por no contarse con información confiable sobre canastas locales. El autor define, el “déficit social urgente” como la diferencia entre el valor del conjunto esencial urgente y el estimado de los

³⁹

Abugattas, J. “Programa Social de Emergencia”, 1990, pp.4.

recursos que disponen los sectores más pobres; mientras que asume por pobreza, la existencia de un déficit social por razones ajenas a la voluntad del individuo⁴⁰.

Teniendo en cuenta estas definiciones Abugattas intenta una medición de la pobreza en el Perú siguiendo los siguientes valores:

- Conjunto esencial urgente por persona⁴¹ US\$ 31.00.
- Canasta estrictamente alimentaria US\$ 20.00.
- Conjunto esencial de bienes y servicios mínimos mensual por persona US\$ 48.83.

Estos valores fueron comparados con la estructura del gasto efectivo obtenido a partir de Glewwe (1988) sobre la base de la ENNIV 1985-1986, con la cual se estimó el déficit social urgente, el déficit de urgencia alimentaria y el déficit social global.

Los resultados indican que 6.2 millones de personas ubicadas en zonas urbanas y 7.2 millones en zonas rurales se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

Teniendo en cuenta esta información y con el equivalente del ingreso mínimo legal para el año de 1990 en dólares (US\$ 35) cuantificó el valor de los déficit para la población en condición de pobreza crítica para el año de 1990:

Déficit Social Urgente Anual 1'404 millones de US\$.

Déficit Alimentaria Anual 1'116 millones de US\$.

⁴⁰ Ibid., pp. 15 - 16.

⁴¹ Incluye alimentos y las proporciones mínimas indispensables e inmediatas de vivienda y abrigo, transporte, educación elemental y el total de requerimientos mínimos en salud para que una persona pueda realizar alguna actividad.

Al monto del déficit social urgente se adicionan otros costos de transporte, almacenamiento, etc; de manera que el presupuesto para el programa social de emergencia propuesto asciende a US\$ 1590 millones anuales, cifra que él estima representa alrededor del 8% del PBI.

El objetivo de este estudio era justamente reducir el déficit social estimado; y beneficiar a la pobreza extrema, priorizar las zonas rurales y facilitar la existencia a las poblaciones urbanas en tales condiciones. Se señala la necesidad de una participación activa por parte de la población beneficiaria del PSE, aunque no se especifican los mecanismos para su operativización. El 80% de los recursos de PSE deberían canalizarse hacia proyectos de apoyo e inversión social, generadores de empleo, la propuesta resalta la necesidad de ofrecer fuentes temporales de ingresos antes que basarse en la simple transferencia o donación de alimentos.

Las opiniones de financiamiento señaladas incluye un aporte fiscal de US\$ 700 millones y la búsqueda de financiamiento (interno y externo) para los US\$ 900 millones restantes. También se planteó la creación de un Fondo de Inversión y Apoyo Social.

1.3.2.3.2. El Apoyo Social de UNICEF (1991).

La publicación de UNICEF contiene dos temas centrales: "Los Aspectos Económicos de la Situación Social" (documento elaborado con el apoyo de CUANTO S.A.), y "La Viabilidad en el Perú, de los Objetivos Decenales de Bienestar de la Infancia", propuestos por UNICEF a nivel mundial (documento preparado por Nelly Nuñez).

El estudio preparado por Cuánto S.A. para UNICEF parte de la premisa de que la crisis económica ha implicado un deterioro en los niveles de bienestar de los peruanos siendo afectada la población más pobre. El enfoque utilizado es el de las necesidades básicas, y como indicador de pobreza, se toma el índice de pobreza crítica elaborado por Cuanto S.A. que se refiere al ingreso promedio del 40% de familias más pobres.

El ensayo distingue lo que es pobreza absoluta y pobreza relativa: "La pobreza absoluta se define como la proporción de familiares cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer un mínimo de necesidades básicas, este mínimo se calcula a partir del costo de una canasta de alimentos que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos, multiplicado por el recíproco de la ponderación del rubro alimentos en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del estrato de menores"⁴².

Entonces, la línea de pobreza se establece en función del ingreso que cubre el costo de la canasta básica.

Este trabajo llegó a la conclusión de que el desempleo afecta más a los jefes de hogares indigentes y, por lo tanto, la pobreza, es un problema de empleo.

El concepto de pobreza relativa se relaciona con las diferencias de ingresos a nivel departamental; se utilizaron como indicadores la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la tasa de analfabetismo y la relación médico por habitante, etc.. Se concluye que la región más pobre

⁴²

UNICEF. El Ajuste Social, Perú: Hacia un Desarrollo Esencial, 1991, pp. 41.

del Perú es la del Trapecio Andino y sostiene que la crisis y las políticas económicas aplicadas han impactado negativamente sobre los niveles de bienestar de la sociedad peruana, esto es, la reducción en el ingreso y la contratación del gasto social han significado la caída en los niveles de salud, nutrición y educación, en tanto se ha producido un recorte en la oferta de servicios públicos en estos campos.

El estudio realizado por Nelly Nuñez para UNICEF toma como indicadores del deterioro de la calidad de vida, la tasa de mortalidad infantil, la malnutrición infantil, la mortalidad materna, la esperanza de vida y el acceso de servicios básicos (agua, desagüe, electricidad, salud, educación, etc.) en los que se sintetizan en un resumen según el cual, el 45% de la población en el Perú se encontraba en condiciones de pobreza crítica a fines de los ochenta⁴³.

Para la autora, el problema es el de la desigual distribución del ingreso en el Perú, tanto en estratos socio-económicos como entre regiones. Se observa también que la caída en la presión tributaria durante los últimos 15 años contribuyó a ello, restándole, al Gobierno, posibilidades de alguna redistribución en favor de los más pobres.

El estudio alude a la necesidad de un plan de desarrollo sustentado en el compromiso y la responsabilidad de todos los agentes económicos y señala al Estado como el encargado de asegurar la canalización de recursos para saldar la brecha social.

⁴³ Núñez, Nelly. Plan de Acción para la Infancia, 1990, pp. 52.

1.3.2.3.3. El Estudio de la Pobreza en el Perú del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP, 1991).

Este trabajo también se basa en el enfoque de las necesidades básicas para definir y cuantificar la pobreza; se utilizan los indicadores socio-económicos de pobreza seleccionados por el estudio del INP-PNUD en el marco del proyecto regional para la superación de la pobreza: hacinamiento crítico, inasistencia escolar, ausencia de servicios, vivienda inadecuada y elevada dependencia económica.

Este estudio resalta el incremento de la población pobre en los últimos años y sobre la base de las estimaciones del programa regional para la superación de la pobreza (1990) establece la distinción entre pobreza crónica o estructural o por NBI que caracterizan al 80.5% de pobres, y pobreza coyuntural o reciente en la que clasificaría un 19.2% de los pobres. También presenta los datos del estudio "La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de Política del PRSP", antes revisado, para argumentar que más del 7.0% de la población peruana sufre de algún tipo de pobreza, que, a lo largo de la última década, se ha producido un fuerte incremento en su magnitud, puesto que en 1981 los pobres constituían 9.5 millones y en 1990 llegan a 15 millones.

Este estudio asume una relación de causalidad entre pobreza y fecundidad y prioriza los factores demográficos como determinantes de la pobreza. Así, como los factores condicionantes de la pobreza en el Perú se mencionan:

- El crecimiento y la distribución de la población;
- La densidad y la dispersión poblacional;
- La falta de políticas globales de desarrollo y
- La presión poblacional sobre medio ambiente.

Al igual que en el estudio de Nuñez, se revela la contracción del gasto público en los sectores sociales como salud, vivienda, educación y seguridad social, que en 1988 representó solo 10% del gasto global (gastos corrientes, remuneraciones y transferencias), y sólo 22% es gasto ejecutable. De acuerdo con el FNUAP esta situación se había agravado al punto que el gasto social per cápita en 1988 sólo fue de 10 dólares. El documento del FNUAP enfatiza la importancia de la política poblacional en los planes y los programas y remarca el compromiso del gobierno por elevar el gasto social hasta US\$ 40 per cápita.

1.3.2.3.4. El Ajuste y la Economía Familiar del Instituto Cuánto S.A. (1991).

Este trabajo de investigación procura evaluar el impacto de las políticas gubernamentales en el bienestar de los hogares, diferenciando los efectos por estratos socio-económicos, en un intento por contribuir con un diagnóstico que facilite la formulación de la política económica para una situación de crisis por la que atraviesa la sociedad peruana.

El análisis está referido principalmente a Lima Metropolitana, y las fuentes de información utilizadas son:

- a) La Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1985-1986, aplicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- b) La Encuesta de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida en Lima Metropolitana aplicada por Cuánto S.A. en Junio de 1990, y
- c) Encuesta sobre niveles de vida en los Estratos Bajo y Medio en Lima Metropolitana ejecutada por Cuánto S.A. en Noviembre 1990.

En el documento se revisan diversos indicadores macro económicos para mostrar el deterioro de la situación socio-económica durante el período de análisis y se remarcan los efectos de la crisis y los ajustes en el producto, el ingreso per cápita, el empleo, los ingresos por trabajo, el gasto social y el costo de subsistencia.

Se enfatiza el aumento de la pobreza crítica medida por el índice de pobreza crítica elaborado por Cuánto S.A. sobre la base de datos estimados de la población económicamente activa (PEA) y de los ingresos de los trabajadores del campo, del sector informal urbano y de los que ganan el ingreso mínimo⁴⁴, y también la fuerte contracción del gasto social.

Así, también se evalúan los cambios en la economía familiar como consecuencia de la crisis y los ajuste aplicados. Analiza los cambios en el nivel de vida y caracteriza el poder de compra de los hogares expresados por los gastos de consumo, y destaca las ventajas de emplear el gasto en

⁴⁴ Cuánto S.A. Niveles de Vida, 1991, pp. 33.

lugar del ingreso como variable PROXY del nivel de vida. El estudio confirma que entre 1985-1988 y junio-julio de 1990, se produjeron entre otras cosas, una contracción del 46% en el gasto real de las familias, una recomposición en la estructura del gasto de la canasta de consumo, estimada en función del coeficiente de Gini que pasó de 0.41 en 1985-1986 a 0.48 en junio-julio de 1990.

El estudio muestra el fuerte incremento en el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (de 17 a 44%) y de aquellos con al menos una carencia (de 20 a 30%) entre 1985 y 1986 y junio-julio de 1990. Además destaca el aumento de la proporción de hogares en pobreza crónica (de 5 a 20%) y pobreza reciente de (de 12 a 25%), frente a la reducción de aquellos con carencias inerciales (de 15 a 11%) y en condiciones de integración (de 68 a 45%)⁴⁵. Para conocer los determinantes de la pobreza en Lima Metropolitana se desagregó el índice de pobreza absoluta por características del jefe de hogar. Se afirma que los factores que mejor explican el nivel de vida de los hogares, es la educación, el tipo de trabajo y el sector económico en el que se inserta el jefe de hogar.

Es importante resaltar el esfuerzo del Instituto Cuánto S.A. por estimar el impacto que ha producido en la población de menores recursos las drásticas medidas económicas adoptadas en agosto de 1990. La

⁴⁵ Hogares de Pobreza Crónica es entendido como un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza y por lo menos una carencia. Hogares en pobreza reciente con un nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza pero sin carencias. Hogares con carencias Inerciales, cuyo consumo es igual o está por encima de la línea de pobreza pero con, por lo menos, una carencia. Hogares en Condiciones de Integración, cuyo consumo es igual o está por encima de la línea de pobreza y sin carencias.

encuesta aplicada en noviembre de 1990 a hogares de los estratos medio y bajo, permitió la comparación de la situación inmediata al shock con la de otros dos momentos en el tiempo para los que se contaba con información (1985-1986 y junio-julio de 1990), comprobándose un fuerte deterioro en los Gastos de consumo de los Hogares, Vivienda, Educación, Salud, Nivel de Empleo. Esto se tradujo en la intensificación del uso de estrategias de supervivencia por parte de la población de menores recursos llevando al incremento de la oferta de trabajo (niños y mujeres que anteriormente no participaban en el mercado laboral) y a la diversificación de las fuentes de ingreso (trabajo secundario e ingresos extraordinarios entre los que se destaca los conseguidos vía la participación y el uso de los comedores comunales).

Este documento presentó proyecciones a 1995 que suponen dos escenarios: uno, "de reinserción exitosa" y otro "de reinserción no exitosa"; en ambos casos los resultados en términos del nivel de vida de la población son poco satisfactorios, y se concluye que una mejora en la calidad de vida de los peruanos sólo será posible "con una mejor distribución del ingreso, sea cual fuere el resultado de la reinserción en el sistema financiero internacional"⁴⁶.

Como vía para la distribución del ingreso en el Perú sugiere como prioridad la generación de empleo para los más pobres.

⁴⁶ Cuánto S.A. (1991), *op.cit.*, pp.111.

1.3.2.3.5. La Economía Política de la Pobreza de Adolfo Figueroa (1991).

El autor hace un análisis de la pobreza asumiendo como hechos la magnitud de la pobreza y la deuda social y que éstas se han multiplicado con los años por las políticas de ajuste aplicadas.

El objetivo de su trabajo es proponer alternativas de política para combatir la pobreza, sobre la base de una aproximación a la misma desde una perspectiva amplia, comprensiva y de largo plazo que considera diversos factores como explicativos del fenómeno: económico, político, social y psicológico, entre otros.

Define la pobreza como la falta de capacidades de las personas para demandar bienes privados y públicos, en su respectiva sociedad con los cuales satisfacer sus necesidades primarias⁴⁷. Esto nos lleva a deducir que, para el autor, la pobreza es un concepto relativo a una sociedad determinada y un fenómeno dinámico que involucra la existencia de círculos viciosos, tanto por la desigualdad prevaleciente como por la falta de crecimiento económico, y es el resultado del funcionamiento de la economía en general y del sector moderno en particular.

Sintetiza en tres tipos de factores las relaciones de causalidad:

- 1) Factores de desigualdad estructural: Desigual distribución de capacidades para establecer derechos en la sociedad.
- 2) Factores de contexto: Inestabilidad macroeconómica, fenómenos naturales, escaso desarrollo de los mercados.

⁴⁷ Figueroa. La Economía Política de la Pobreza: Perú y América Latina, 1991, pp. 9.

3) Círculos viciosos: Baja productividad de trabajo, cultura de pobreza.

El autor plantea, para superar la pobreza, dos niveles de propuesta: Uno general o de principios donde destaca que la reactivación y la estabilidad económica son condiciones para la superación de la pobreza, que los costos deben ser compartidos por la sociedad en su conjunto, y que la educación es un factor fundamental, tanto por el lado de dotación de recursos, como para romper los círculos viciosos y destruir el conformismo. Otro específico o de acciones, donde es necesario asegurar la coherencia entre políticas de corto y largo plazo.

Figueroa enfatiza que el combate contra la pobreza no sólo requiere acciones por el lado económico, sino también por el lado político, puesto que la práctica democrática nos muestra las sucesivas crisis y los ajustes, con lo cual se han obtenido mayores niveles de pobreza. Concluye que la pobreza es el resultado tanto del proceso económico como del político.

Es interesante el estudio realizado por Figueroa sobre la pobreza en tanto plantea el fenómeno en sus interrelaciones con otros aspectos desde una perspectiva de largo alcance.

1.3.2.3.6. Mapa de Pobreza Realizada por el INEI (1991).

El mapa de pobreza del Perú⁴⁸, constituye uno de los mejores indicadores de la pobreza, dado que permite visualizar las diferencias en los niveles de vida de la pobreza peruana por áreas geográficas.

⁴⁸

Realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1993.

a) Mapa de Pobreza a Nivel Departamental:

La característica principal del mapa de pobreza departamental es su simplicidad en la medida que para la jerarquización de los departamentos se están utilizando sólo dos indicadores que dan cuenta de las principales dimensiones de la pobreza.

- La económica, cuyo indicador es el nivel de ingresos per cápita de los hogares. Esta se ha realizado en base a la información de la Encuesta de Niveles de Vida 1985 - 1986 y la actualizada a 1990⁴⁹.
- La vulnerabilidad, cuyo indicador utilizado es la tasa de mortalidad infantil⁵⁰.

b) El Mapa de Pobreza a nivel distrital involucra a todos los distritos pobres dentro de cada departamento.

1.3.2.4. Comentarios Finales.

La revisión de los estudios realizados sobre la pobreza en el Perú, nos muestra que a lo largo de las últimas décadas se han hecho esfuerzos por afinar la aproximación a este fenómeno. Paradójicamente, la pobreza se incrementó, y en la actualidad se estima que alrededor del 70% de la población sufre algún nivel de pobreza en el Perú.

Los diagnósticos se han ido perfeccionando de acuerdo a la información estadística confiable y especializada que se ha ido obteniendo

⁴⁹ Niveles de Vida, realizadas por el Instituto Cuánto bajo los auspicios de la UNICEF en 1991.

⁵⁰ Información que proviene de la Estadística Social del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

progresivamente y en la medida que se han realizado estudios en forma más objetiva y acorde a la realidad social del Perú.

Lo importante de esta revisión bibliográfica realizada es que nos ha permitido determinar que la pobreza no es un fenómeno reciente en el Perú y que las causas de su origen, persistencia y profundización refieren factores estructurales. También, en las últimas décadas, las sucesivas crisis económicas y los ajustes aplicados para enfrentarlas exacerbaron el problema. Los diversos diagnósticos manifiestan que en el último lustro la pobreza se masificó y el nivel de vida de la sociedad en general sufrió un deterioro que no será fácil de superar aún en el mediano plazo.

Por otro lado, los enfoques y los métodos de medición de la pobreza en el Perú se han ido modificando a lo largo del tiempo y las metodologías se adaptaron a la disponibilidad de información. Así, inicialmente la preocupación fue la estimación de la distribución del ingreso y la medición de la pobreza en términos relativos; luego el interés se centró en la cuantificación de los pobres a través del establecimiento de líneas de pobreza basadas en niveles normativos de ingreso y de consumo, y también se generaron indicadores de necesidades básicas insatisfechas (y de carencias) como una forma de mejorar la caracterización y poder establecer distinciones entre los pobres. Lo esencial es que los diferentes métodos de estimación no son excluyentes sino más bien complementarios y se pueden utilizar de manera simultánea.

Los diagnósticos recientes proponen un método integrado que combina las estimaciones por línea de pobreza y por necesidades básicas

insatisfechas (o carencias). También, para llamar la atención de la sociedad y del Gobierno frente a la magnitud del problema, algunos investigadores han cuantificado lo que se denomina la brecha o el déficit social, esto es el monto requerido para que la población en conjunto acceda a la satisfacción de las necesidades básicas o esenciales.

Un hecho reconocido por los estudios reseñados es la distribución del ingreso para explicar la pobreza en el Perú y de la generación de empleo como fuente de ingreso y, por lo tanto, como medio para redistribuir ingresos y enfrentar la problemática de la pobreza. En general, la mayoría de los autores revisados conducen a tal afirmación, aunque también se proponen otras vías u opciones redistributivas complementarias, por ejemplo que los ingresos tributarios por parte del Estado se deben canalizar hacia gastos en servicios sociales básicos: educación, salud, agua y desagüe, etc.

Así mismo, es importante anotar que los diversos trabajos realizados reconocen que las áreas rurales continúan siendo las más afectadas por la pobreza en el Perú y que el mayor porcentaje de pobres se ubica en la sierra del país.

En términos generales, la pobreza se reconoce como el fundamental o como uno de los principales problemas del Perú, sólo superables a largo plazo.

A nuestro parecer, en el fondo, subyace un problema de crisis del Estado que no permite un tratamiento adecuado del problema fundamental en el Perú: la pobreza.

2. MARCO METODOLÓGICO

2.1. Metodologías Utilizadas para la Medición de la Pobreza.

2.1.1. A nivel de América Latina y El Caribe.

Para realizar los estudios sobre la pobreza en América Latina y El Caribe se han utilizado una serie de métodos. Los más usuales han sido a un nivel de descripción y evaluación y el Método Integrado de Medición (MIP) que a continuación detallamos.

2.1.1.1. Descripción y Evaluación Crítica.

El carácter multifacético de la pobreza ha originado distintos enfoques de medición predominando dos métodos que son:

a. Método de Ingreso o Línea de Pobreza o también Enfoque Indirecto.

Este método parte de:

- Definición de las necesidades básicas y sus componentes.
- Definición de una canasta normativa de satisfacciones esenciales (CNSE) para cada hogar.
- Cálculo de la CNSE que se constituye en la línea de pobreza.
- Comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo), y
- Clasificación de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza, considerándose así a estas personas pobres.

Aproximadamente en 1960, tiende a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de canastas normativas de satisfacción esenciales (CNSE) completas; desde los primeros trabajos de Rowntree hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos -sobre todo en América Latina-. Así mismo, existe una variante de este método que ha sido aplicado predominantemente en América Latina y es el Método de Canasta Normativa Alimentaria (CNA), cuyo procedimiento es como sigue:

- Se define una canasta normativa alimentaria (CNA), se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema;
- Se multiplica esta línea de indigencia por un factor para obtener la línea de pobreza. Este factor se puede elegir con base en el cociente observado entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto de alimentos (Inverso del Coeficiente de Engel), del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales, del promedio de hogares, o de una porción inferior de éstos. Sin embargo, en algunos casos se ha definido una canasta normativa de satisfacciones esenciales (CNSE) completas, en América Latina y El Caribe, por ejemplo en México en 1987.

Los resultados aplicados de ambos métodos son dispares. Así, la diferencia entre ellos es algo más que estadística; refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la canasta normativa alimentaria (CNA) mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, las de la CNSE la explicita detalladamente.

b. Método de Necesidades Básicas.

Este método consiste en:

- Definición de las necesidades básicas y sus componentes;
- Selección de variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción;
- Definición de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar no satisface las necesidades en cuestión.
- Clasificación de los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas como pobres;
- Todas las personas que habitan en un hogar pobre se consideran pobres.

Con este procedimiento se han venido elaborando "Mapas de Pobreza" en diferentes países latinoamericanos que no sólo llegan a una jerarquización en áreas geográficas según niveles de vida, sino que también precisan la incidencia de la pobreza y los perfiles característicos de los grupos pobres.

Estos mapas de pobreza se han formulado a partir del análisis por hogares de los siguientes indicadores:

- Hacinamiento;
- Viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales);
- Abastecimiento inadecuado de agua;
- Carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas;
- Inasistencia a escuelas primarias de los menores; e

- Indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

El concepto de pobreza implícito en el Método de NBI, es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.) y tiene carácter dinámico e histórico.

Ambos métodos tienen sus diferencias. Así, el Método de NBI se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas; el Método de línea de pobreza no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación potencial de las necesidades básicas.

Las Mediciones de Pobreza por el Método de línea de pobreza tienen una limitación fundamental. Consiste en que el Método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son seis las variables que determinan tal satisfacción:

- El ingreso corriente;
- Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales;
- Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico;
- Niveles educativos, habilidades y destrezas;
- Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; y
- Actos no básicos.

Si el Método de la Línea de Pobreza no toma en cuenta estas otras variables, capta parcialmente la pobreza por lo que, en general, tiende a subestimarla.

Las estimaciones de la pobreza basadas en el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) están asociadas en América Latina, a la elaboración de mapas de pobreza con una desagregación geográfica muy detallada, que ha impuesto el uso de los Censos de Población y la Vivienda como fuente casi única cuya satisfacción puede verificarse con la selección de variables e indicadores, de los captados en el cuestionario censal.

Mientras, el método de Línea de Pobreza (L.P.) en los requerimientos de consumo privado corriente, el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo hace en los de gasto público e inversión privada. Las mediciones de línea de pobreza definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI demandan créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras, el método de línea de pobreza lleva a la definición de políticas económicas, el de NBI lleva a la definición de políticas sociales.

En conclusión, ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Al aplicarse simultáneamente, la población pobre es la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos.

2.1.1.2. El Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP).

Para medir adecuadamente el problema de la pobreza exige tomar en cuenta simultáneamente las seis variables señaladas antes y sus interrelaciones.

Al integrar los dos enfoques de medición, el de la línea de pobreza (L.P.) y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) al que le llaman el Método Integrado de Medición de Pobres (MIP) se tiene en la práctica una nueva metodología que permite elaborar una tipología de los pobres de relativa homogeneidad, con características diferentes desde el punto de vista de las políticas que requieren, y orienta la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos. También esta integración implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena.

El Método de Medición Integrada de Pobreza, define, en primera instancia, tres grupos de pobres:

- a) A los pobres por ambos métodos;
- b) Los que lo son sólo por NBI; y
- c) Los que lo son sólo por Línea de Pobreza.

Rubén Kasztman⁵¹ ha llamado a los primeros pobres crónicos, a los segundos pobres inerciales y pobres recientes a los últimos.

⁵¹ Katzman, Rubén. "La Heterogeneidad de la Pobreza. El Caso de Montevideo", 1989, en Revista de la CEPAL N° 307, Abril.

En general, es necesario en muchos de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), incluir la calidad de los bienes y servicios. Esta necesidad es particularmente aguda en educación, salud y vivienda. Además, es necesario incorporar los conocimientos técnicos, de gestión y de organización que representen un importante potencial de desarrollo. La inclusión de niveles de calidad como la captación de conocimientos requieren métodos de captación especiales o adicionales a las encuestas existentes. En materia de línea de pobreza, es necesario, además, revisar a fondo los métodos de captación de ingresos, ya que las encuestas actuales los subestiman fuertemente, y estandarizan los procedimientos de ajuste de cuentas nacionales.

Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, aunque deben construirse para reflejar en todos los países las mismas normas absolutas - criterio básico para conservar la comparabilidad internacional-, tienen que considerar las particularidades nacionales.

Por tanto, por la observación y revisión de las metodologías utilizadas para realizar estudios sobre la pobreza y la desigualdad social en América Latina y El Caribe, se puede concluir que estos métodos han ido perfeccionándose de acuerdo al avance que se ha hecho en estos estudios y por eso los datos que se utilizan para el análisis son confiables.

MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Necesidades que se verifican siempre por NBI	Necesidades que siempre conforman la línea de pobreza P.L.	Rubros que requieren criterios combinados de NBI y L.P. (Condiciones de insatisfacción).	Definición de L.P. por hogar	Manejo del Ingreso (consumo) del hogar para compararlo con la línea de pobreza.
<ul style="list-style-type: none"> - Agua potable. - Drenaje o similar - Electricidad - Vivienda (materiales y relación personas-cuántos). - Nivel educativo adultos - Asistencia escolar niños - Tiempo libre disponible - Mobiliario y equipamiento del hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación (consumo fuera del hogar). - Vestido, calzado y cuidado personal. - Transporte público. - Comunicaciones básicas. - Gastos de recreación, información y cultura. - Pagos por servicios de la vivienda. - Gastos asociados a la asistencia escolar. - Gastos en salud no cubiertos por los servicios gratuitos. - Gastos de combustibles. * Se excluye renta y pagos de amortización o intereses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención de la salud: <ul style="list-style-type: none"> a) Sin acceso a servicios gratuitos, y b) Ingreso menor que L.P. más costo privado. - Seguridad: <ul style="list-style-type: none"> a) Sin acceso a seguridad social. b) Ingreso menor que L.P. más costo seguros privados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los gastos para necesidades enumeradas en (2) se determinan por tipo de individuo (bebé, niño, mujer, hombre) o para el hogar en conjunto (servicios de la vivienda). - En alimentación se detectan necesidades de consumo para el hogar. - Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico, se añaden: <ul style="list-style-type: none"> a) Costo de guarderías privadas y/o b) Contratación de servicios domésticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Del ingreso del gasto del hogar se deducen gastos en: <ul style="list-style-type: none"> a) Renta, amortización e intereses de vivienda. b) Atención a la salud. c) Seguros privados. d) Contratación de servicios domésticos. e) Bienes elementales básicos. - El ingreso (gasto) remanente se compara con la L.P. tal como se define en (4). - Se determina así la pobreza por ingresos.

2.1.2. Comentarios sobre los Métodos Utilizados para la Medición de la Pobreza en el Perú.

Los trabajos realizados sobre la pobreza provienen de la fuente de Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) que tiene cobertura nacional. Así mismo, se han utilizado diferentes metodologías para calcular la dimensión de la pobreza del Perú o sea la definición operativa de pobreza difiere en uno y otro estudio. Así por ejemplo: la CEPAL utiliza el Método de Ingreso basándose en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza. El PNUD, combina este método con el de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Sin embargo, éstas no son las únicas combinaciones metodológicas posibles ya que, realizando algunas variaciones, se pueden obtener diferentes resultados. Es justamente el objetivo de este trabajo, presentar elementos que permitan manejar los criterios operativos utilizados en las diferentes estimaciones sobre pobreza. Comentar sobre las diferencias y enfatizar lo que sería más recomendable para su medición. De tal modo, la elección de tal o cual método involucrará una decisiva discusión sobre las ventajas o las limitaciones de cada uno de ellos.

En esta parte se hará primero la distinción sobre elementos generales para la medición tales como la unidad de recepción y los indicadores que reflejan mejor el nivel de vida de la gente. A la luz de estas consideraciones se introducen los principales métodos de medición de la pobreza en el Perú. En segundo lugar, se realiza una profundización del método del ingreso y sus

usos más frecuentes, la línea de pobreza y el índice de pobreza, poniendo especial énfasis en los recientes desarrollos sobre el tema.

Finalmente, se presenta a manera de ejemplos de aplicación algunos de los métodos para mostrar la utilidad de los indicadores de pobreza.

2.1.2.1. La Medición de la Pobreza: Elementos Generales.

El investigador, para el proceso de medición de la pobreza, toma las siguientes decisiones básicas:

Elección de la unidad de análisis o recepción y, la determinación de el o los indicadores -observables estadísticamente- que deberán reflejar las características de la pobreza.

2.1.2.1.1. La Unidad de Recepción.

El primer paso para la medición de la pobreza es discutir qué unidad de recepción tomar. La unidad de recepción se define como "el grupo de personas cuyos recursos (se supone) se combinan cuando se establece el Status de Pobreza"⁵².

La unidad de recepción se puede definir en varios criterios:

- La residencia común.
- El gasto común.
- La relación de sangre; o la relación de dependencia.

El problema es ¿cuál escoger?. Atkinson (1991), nos dice que la elección depende de qué concepción de pobreza se elija, y es necesario

⁵² Atkinson. "Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons From Recent Studies in Developed Countries", 1991, pp. 3-21.

para el estudio que se está realizando si estamos dentro del enfoque del nivel de vida. Se prioriza el nivel de consumo y, en consecuencia, se opta por el hogar como unidad de análisis, bajo el supuesto de que los recursos se comparten sustancialmente en su interior.

2.1.2.1.2. Indicadores de Nivel de Vida.

El nivel de vida es, por naturaleza, un concepto de múltiples dimensiones y ello plantea dificultades metodológicas al intentar medir la pobreza. Todos los productos que consume un individuo en las actividades en la que participa o se involucra, forman parte de un nivel de vida y no todas ellas son cuantificables. Es importante decidir cuál o cuáles indicadores reflejan el nivel de vida. En términos operativos muy generales, eso es lo que diferencia a las aproximaciones a la pobreza a través del "Método de Necesidades Básicas Insatisfechas" (NBI) de aquellas que se basan en el "Método de Ingreso".

a) Necesidades Básicas Insatisfechas.

Los que calculan la pobreza a través del método de necesidades básicas insatisfechas consideran que la medición de la pobreza debe involucrar indicadores de infraconsumo, desnutrición, precarias condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomía, escasa participación, mecanismos de integración social y adscripción a una escala de valores particular y diferente a la del

resto de la sociedad, etc.

Estas son situaciones de carencias estructurales que caracterizan a la pobreza, y el procedimiento estándar es el siguiente:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes: ¿qué es lo necesario?
- Seleccionar las variables o los indicadores que, para cada necesidad y componente, expresen el grado de su satisfacción.
- Definir el nivel mínimo de cada indicador.
- Clasificar a las unidades con una o más necesidades insatisfechas como pobres⁵³.

Esta metodología ha sido utilizada en la construcción de los denominados mapas de pobreza. La fuente de información casi exclusiva de estos mapas de pobreza, son los escasos censos de población y vivienda o encuestas de gran envergadura, en los cuales se indaga la infraestructura básica del hogar.

Es importante enfatizar que esta opción tiene sus limitaciones de información que han sido superadas. Por otro lado, si bien involucra varios indicadores de necesidades básicas, no incluye otros que también reflejan el nivel de vida, tales como esperanza de vida, tasa de mortalidad, etc.

Se observa en los estudios realizados sobre los pobres que no todas las necesidades básicas están en aumento. Por eso, cuando muchas veces la información disponible se encuentra seriamente limitada, el investigador al intenta sustentar irrefutablemente el incremento de la pobreza, termina eligiendo ciertos indicadores y desechando otros.

⁵³ Boltvinik. Pobreza y Necesidades Básicas, 1990, pp. 50 - 60.

b) El Método del Ingreso.

En el Perú no existen muchos datos temporales disponibles para calcular la pobreza. Por eso, por la falta de información sobre necesidades básicas se han empleado indicadores como “El gasto en consumo familiar”, en la medida que es el mejor reflejo del poder de compra de la gente.

Sin embargo, los datos de gasto en consumo a pesar de ser muy fidedignos y generales⁵⁴, presentan un gran sesgo:

Están influenciados por las decisiones de consumo de la gente porque incluso entre los más pobres, los gastos en alimentación, son del orden del 50%, y que los diferenciales de precios y los gustos o preferencias de la gente afectan las decisiones de consumo en perjuicio de una adecuada satisfacción de las necesidades básicas. En consecuencia, este indicador debe reflejar la capacidad de compra de la gente en la medida en que la idea de capacidad alude a todas las oportunidades de consumo posibles.

Esta situación nos explica que la mayoría de los estudios realizados sobre pobreza elijan el ingreso por considerarlo un indicador adecuado para medir la insuficiencia en el nivel de la vida de la gente por las siguientes razones:

- El ingreso se considera un óptimo de nivel de vida dado que permite algún nivel de consumo y constituye un requisito para que la gente pueda participar en la sociedad.

⁵⁴

Por ejemplo, permiten deducir los ingresos de los trabajadores como los informales.

- Es un indicador de recursos preferible en tanto mide las oportunidades abiertas o disponibles a una persona.
- Es una variable básica y versátil para establecer programas sociales que intentan asegurar algún mínimo.
- Dada la realidad estadística actual, es más fácil de conseguir.

El ingreso, como variable básica para construir indicadores sobre pobreza, conlleva también problemas operativos tales como qué tratamiento debe dársele al ingreso en especie, al autoconsumo.

La mayor utilidad de esta opción metodológica es la construcción de las denominadas líneas de pobreza; éstas representan el ingreso mínimo necesario para disponer de los recursos suficientes que satisfagan las necesidades básicas de los miembros del hogar y constituyen el límite que diferencia a los pobres de los no pobres.

Así mismo, en el nivel práctico, se observa que existen muchas maneras de construir líneas de pobreza y su procedimiento estándar es el siguiente:

- Definir las necesidades básicas y sus componentes, ¿qué es lo necesario?.
- Calcular la canasta normativa de satisfacciones de esas necesidades.
- Calcular el costo de la canasta.
- Comparar el costo de la canasta con el ingreso del hogar o la unidad de análisis elegida.
- Definir como pobres a quienes estén por debajo de la línea de pobreza.

c) Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza o Ambas.

Las necesidades básicas que se consideran en el análisis de la NBI es fundamentalmente estructural. Las condiciones de vivienda, educación, salubridad, etc., casi no sufren alteraciones en el corto plazo. O sea, este método es útil para reconocer a aquellos pobres que lo son estructuralmente, en tanto que no distingue muy bien a los empobrecidos por una recesión, es decir, a los pobres coyunturales⁵⁵.

Estos dos métodos no deben ser excluyentes, más deben ser complementarios. Katzman, propuso una metodología combinada, que incluye ambos métodos, en particular la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas⁵⁶.

La idea que estaba detrás de este método integrado, era la de reconocer entre los pobres segmentos diferenciados, dado que la existencia de una elevada heterogeneidad de la pobreza complicaba la ejecución de programas sociales. No se podría incluir, en una misma categoría de pobres, aquellos que siempre lo fueron y aquellos que recientemente han adquirido ese status debido a las crisis económicas. Por tanto, Katzman, sugiere que la combinación de ambos métodos puede tomar la siguiente forma:

⁵⁵ Así por ejemplo, el ingreso corriente es un indicador de las fluctuaciones de corto plazo en el nivel de la gente. Se refiere a las posibilidades abiertas eventualmente para los individuos y, por ello, los pobres que este método determina, incluyen a aquellos que no siendo pobres estructuralmente lo son por razones de carácter coyuntural.

⁵⁶ Katzman, "La Heterogeneidad de la Pobreza. Caso de Montevideo" 1989, pág. 759 - 763

LÍNEA DE POBREZA

NBI	Ingresos por debajo de la línea de pobreza	Ingresos por encima de la línea de pobreza
- Presencia de una o más carencias.	- Situación de pobreza crónica.	- Situación de carencias inerciales.
- Ausencia de carencias.	- Situación de pobreza reciente.	- Situación de integración social.

- Los pobres crónicos. Constituyen el núcleo básico de pobreza, dado que involucran mecanismos que perpetúan la pobreza.
- Los sujetos con carencias inerciales han sido pobres a través de su historia social, pero en la coyuntura presentan niveles de ingreso superiores a la línea de pobreza.
- Pobres recientes, no habían sido pobres hasta la fecha.
- Los hogares en situación de integración social son aquellos con condiciones necesarias (aunque no suficientes) para una eficiente integración de los miembros del hogar a la sociedad y sus condiciones de vida definen el estandar de lo que cree se entiende como un nivel digno para toda la población.

En el Perú, esta metodología se emplea en los estudios realizados por Cuánto S.A. y el PNUD, cuyos resultados se pueden observar como manera de ejemplo en el cuadro siguiente⁵⁷:

⁵⁷

En el año 1985-86, ambas estimaciones están referidas a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), mientras que para 1990, el Instituto Cuánto realizó su propia encuesta.

**PORCENTAJE DE HOGARES POR TIPO
DE POBREZA Y CARENCIA**

Tipos	1985 - 1986		1990
	Lima Metropolitana/1	Perú/2	Lima Metropolitana
Pobreza crónica	5.0	40.7	19.6
Pobreza reciente	11.9	13.5	24.7
Carencias inerciales	15.2	16.5	10.7
Integración social	67.9	29.3	44.9

1/ Tomado de Cuánto S.A. (1990)

2/ Tomado de PNUD (1990)

Cabe recalcar que la clasificación del PNUD no es la misma que emplea Katzman, aunque ellos coincidieron en la clasificación: pobres crónicos, pobres sólo por línea de pobreza, pobres sólo por NBI y no pobres. Por ser fruto de una misma raíz conceptual aquí la unimos.

La diferencia que encontramos en ambas estimaciones, es la metodología empleada tanto para calcular las NBI como para calcular las líneas de pobreza.

Cuánto S.A., que replica la metodología utilizada por Katzman, toma como carencias básicas que determinan el status de pobre de un hogar a los siguientes rasgos:

- Jefe de hogar analfabeto (carencia educativa).
- Techo de paja o estera (carencia de vivienda).
- Vivienda sin agua (carencia de salubridad).

El PNUD en cambio considera:

- Paredes exteriores improvisadas o de estera o quincha.

- Más de tres personas por cuarto o habitación.
- Sin agua, desagüe ni energía eléctrica.
- Existencia en el hogar de al menos un niño de 6 a 12 años que sea pariente del Jefe y no asiste a un centro de educación, y
- Hogares con más de tres personas y con jefe con un nivel educativo bajo.

Se enfatiza que sólo el PNUD utiliza el método del ingreso en sentido estricto en tanto que Cuánto S.A. emplea el gasto en consumo como indicador del poder de compra.

Esto nos dice que, como es lógico, en toda estimación proveniente de Instituciones diferentes siempre se van a encontrar diferencias incluso en el caso de contar con la misma concepción metodológica.

Sin embargo, es importante destacar, por lo expuesto, que conviene emplear ambos métodos, dado que se complementan, aunque el más desarrollado ha sido entre ambos el método del ingreso que ha permitido dar cuenta de los cambios en la medición de la pobreza y las consideraciones de desigualdad que influyan en ella.

2.1.2.2. El Método del Ingreso: Medición de la Pobreza.

La pobreza y el nivel de vida son conceptos multidimensionales. La falta de información solo permite aproximaciones multivariadas parciales, es decir, aquellas que sólo toman en cuenta algunas dimensiones del problema.

La variable que combina diferentes dimensiones del concepto de

pobreza para la mayoría de los estudiosos es el Ingreso Corriente⁵⁸. "Este representa una combinación de las diferentes satisfacciones de necesidades a los precios de Mercado (...) suponiendo perfecta sustitubilidad entre ellos"⁵⁹. O sea, se asume que el ingreso constituye y sintetiza la base de recursos del hogar que condiciona su nivel de vida.

Si se utiliza el ingreso para definir operativamente a la pobreza se debe de responder a las siguientes preguntas:

¿Cuál es la línea de pobreza o cuál es el nivel de vida mínimo aceptable?, y
¿cuál es el indicador más apropiado de pobreza social?.

2.1.2.2.1. La Línea de Pobreza.

Se define línea de pobreza como el límite que diferencia a los pobres de los no pobres; los que están debajo de la línea de pobreza son considerados pobres. Si la pobreza se identifica con una insuficiencia en el nivel de vida de un individuo, entonces la línea de pobreza es un nivel de vida mínimo adecuado.

Para que esta definición sea válida es necesario hacerse un juicio de valor sobre cuáles deberían ser los mínimos mencionados; esto nos lleva a afirmar que los resultados proporcionados por este método sólo pueden ser aproximaciones dado que encierran un alto grado de arbitrariedad.

⁵⁸ En realidad, la situación que se presenta en el cálculo de la pobreza a través del método del ingreso o del gasto, es análoga a aquella en la que se evalúa las maneras de calcular el PBI. El problema radica en que las estimaciones de pobreza por el lado del ingreso no coinciden con las del lado del gasto. Existe aquí un gran trabajo para hacer compatibles ambos métodos que en realidad son análogos.

⁵⁹ Altimir, O. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, 1979, pp. 30.

Ahora bien, existen dos tipos de línea de pobreza a nivel conceptual que, a grandes rasgos, definen las maneras de calcularlas, estas son: la línea de pobreza absoluta y la línea de pobreza relativa.

a. Línea de Pobreza Absoluta.

La línea de pobreza absoluta se establece especificando una canasta de bienes (C) a precios (P) de manera que quienes se encuentran por debajo de su valor $(P \cdot C)^{60}$ son considerados pobres. Bajo esta perspectiva, la línea de pobreza es constante en términos reales en el tiempo y a largo plazo; si el ingreso real crece la pobreza se reduce y hasta puede desaparecer, dependiendo del año base en la que es calculada la línea de pobreza. Sin embargo, este defecto debe ser corregido si se mantiene actualizada la canasta de bienes (C), de tal modo se toma en cuenta la recomposición del gasto que las familias realizan en el tiempo.

La discusión que se presenta a la hora de estimar líneas de pobreza absoluta es que si se debe calcular una canasta de alimentos y otra de no alimentos, o sólo una canasta alimentaria en tanto que la no alimentaria se estime a través de métodos indirectos. En el primer caso, se debe especificar requerimientos mínimos para ambos -alimentos y no alimentos- y luego calcular la cantidad de ingresos necesarios para adquirirlos, a precios corrientes (contemporáneos). En el segundo caso, se pone mayor énfasis en los requerimientos alimenticios. Por eso, el primer

⁶⁰

Algunos estudios consideran un factor (h) que denota desperdicio de recursos por ineficiencia en su asignación, de manera que la línea de pobreza estaría dada por $(1 + h) \cdot P \cdot C$.

caso es el cálculo de la estimación de los gastos mínimos necesario a precios corrientes para lograr un estado nutricional mínimo en las personas⁶¹. Ese mínimo es ajustado por un factor de corrección que toma en cuenta requerimientos de no alimentos⁶².

b. Línea de Pobreza Relativa.

La línea de pobreza relativa está asociada a los niveles de vida contemporáneos, o sea, a las condiciones de vida que son costumbre o comúnmente aceptadas en las sociedades a las que pertenecen. Bajo este esquema, la línea de pobreza variará en la misma proporción que el ingreso en el tiempo, si la distribución relativa del ingreso se mantiene constante.

Para estimar la línea de pobreza a partir de éste, lo ideal sería conocer lo que la sociedad considera necesarios para una subsistencia (social) adecuada. Esto se podría encontrar periódicamente a todos los miembros de una sociedad y preguntarles, *¿Cuál es la cantidad más pequeña de dinero que una familia de un determinado número de personas, necesita cada cierto tiempo para sobrevivir adecuadamente en su comunidad?* y, asumir implícitamente que la sociedad conoce más o menos certeramente esa cifra.

Este método tiene inconvenientes como en el caso de realizar dicha encuesta, dado que los resultados serían poco confiables por los sesgos de

⁶¹ Los mínimos nutricionales son tomados de estimaciones de la FAO, para casos como el Perú.

⁶² En este caso el método ha sido utilizado por la CEPAL.

información que darían los informantes, lo cual reduce las posibilidades de estimar una línea de pobreza relativa adecuada. Por esta situación que se plantea la mayoría de las veces son criterios arbitrarios tales como proponer como líneas de pobreza la media o la mediana de los ingresos de la población.

Las estimaciones "absoluta y relativa" son en realidad extremos y la elección de la línea de pobreza de hecho, requiere tener conocimiento de ellos.

Por la información existente en la mayoría de países subdesarrollados como el Perú, y el enfoque que estamos asumiendo que implícitamente se refiere al nivel de vida, lo más conveniente es utilizar canastas básicas como líneas de pobreza.

2.1.2.2.2. El Indicador de Pobreza.

a. Las Maneras Usuales de Medir la Pobreza.

Para formular políticas sociales, se hace necesario tener conocimiento de la pobreza existente en la sociedad como un todo; si se quiere medir el nivel de pobreza social, se debe tener en cuenta primero, cómo se mide la pobreza individual.

Tradicionalmente, ha existido consenso entre investigadores respecto a que la mejor medida de la insuficiencia del nivel de vida de una unidad de análisis, queda expresada por la diferencia entre sus ingresos y línea de pobreza.

$$G_i = Z - Y_i \quad \text{donde:}$$

Z = Línea de pobreza

Y_i = al ingreso de la unidad

G_i = es la brecha resultante entre ambos factores

A partir de la cual, se han desarrollado dos métodos muy conocidos y utilizados para medir la pobreza social: el porcentaje de pobres (H) y la brecha de ingresos agregada (I).

El primer método consiste en contabilizar a todas y cada una de las unidades de análisis (individuos, familias, etc.) para las cuales, la brecha sea positiva ($G_i > 0$), y comparar el número resultante con la población total del modo siguiente:

$$H = q/N$$

q = es el número de unidades de análisis pobres

N = el número total de unidades en la sociedad

H = es el ratio resultante

Este indicador se utiliza para referirse al avance de la pobreza en el Perú. Ejemplo: 2/3 partes de la población se encuentra en condición de pobreza.

El segundo método, es un poco más sofisticado, se comienza por calcular qué parte de la línea de pobreza es la brecha de ingresos individuales, es decir, se calcula:

$$G_i = (Z - Y_i) / Z = G_i / Z$$

Luego se agrega sumando todos los G para $i = 1, 2, \dots, q$, y luego se obtiene un promedio de G para todos los pobres, así se obtiene la expresión I, donde:

$$I = (1/q) \sum (Z - Y_i) = (1/q) \sum G_i / Z, \quad i = 1, 2, \dots, q$$

que también puede expresarse como:

$$I = \left[\frac{qz - \sum Y_i}{q} \right] \cdot \left[\frac{1}{z} \right]$$

(I) representa el promedio de las brechas de ingreso individuales como una fracción de la línea de pobreza donde $[qz - \sum Y]$ es la brecha de ingresos agregada para los pobres.

Ambos índices han sido utilizados extensivamente en la literatura sobre pobreza y, como consecuencia, en el diseño de políticas sociales destinadas a aliviar la pobreza; sin embargo, no han tenido éxito puesto que los fracasos de esas políticas hicieron que se desconfiara de tales indicadores. Sin embargo, ambos indicadores son complementarios, por eso constituyen un avance. Su fórmula es:

$$P_I = H * I = \sum G / nz$$

que también se puede expresar como:

$$P_I = \left[\frac{qz - \sum Y_i}{q} \right] \cdot \left[\frac{1}{z} \right] \cdot \left[\frac{q}{n} \right]$$

$$\left[qz - \sum Y_i \right] \cdot \left[\frac{1}{zn} \right]$$

Esto representa la cantidad de ingreso económico a partir del cual los pobres crucen la línea de pobreza y eso lo hace atractivo desde el punto de vista de la política económica.

Como se puede observar, P_I es sensible a ambas cuestiones: qué tan pobres son los pobres y cuántos pobres existen en la sociedad. O sea, variará si cambia la brecha de ingresos o si cambia el número de pobres en la sociedad.

b. Nuevos Indicadores de Pobreza.

Por las discusiones realizadas sobre el mejor indicador de pobreza, se desarrolló un debate metodológico que ha proporcionado mejores elementos para evaluar los indicadores de pobreza, siendo sus exponentes principales, Amartya Sen en el año 1976 y recientemente la propuesta de Foster, Greer y Thorbecke en el año 1984 y la que se denomina clase FGT y que supera al indicador de Sen. Así para efectos de política social, se prefiere un indicador que se puede descomponer por grupos con el objetivo de asignar más eficientemente los recursos disponibles.

Por lo expuesto hasta aquí, la construcción de índices de pobreza está todavía en desarrollo en el Perú; sin embargo, en los últimos años se está utilizando para el cálculo el índice propuesto por Foster, Greer y Thorbecke por el Instituto Cuánto S.A. y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en sus últimas publicaciones.

2.1.2.3. Métodos de Medición y su Utilidad.

La idea de medir con precisión más o menos rigurosa la pobreza en una sociedad, obedece a la necesidad de elaborar un diagnóstico adecuado para poder plantear políticas sociales que tengan impacto efectivo en la población de menores recursos.

Uno de los problemas que se le presenta al investigador es explicar qué significan realmente los niveles de pobreza existentes en una sociedad determinada, dado que ello permite proporcionar soluciones a nivel de las políticas internas e internacionales, que alivie el problema. La discusión que sigue tiene como finalidad presentar algunos elementos que se han dado en su generalidad por los investigadores economistas los que defienden o privilegian el ajuste macroeconómico en búsqueda del crecimiento sostenible, y postergan la atención de los costos sociales que éste genera, argumentando que el efecto de arrastre del crecimiento resolverá el problema de la pobreza en la medida en que sus efectos expansivos sean mayores. Según ellos, si por el contrario se aplicarán medidas redistributivas, éstas afectarían el crecimiento y, en el largo plazo, se ocasionaría más daño a los pobres que beneficios.

Kambur (1987) ha planteado una manera de estimar el tiempo necesario para cruzar la línea de pobreza (resolver) que supone que el producto por capital crece sin alterar la distribución del ingreso y que la línea de pobreza también permanece inalterada ante ese cambio⁶³.

Se puede dar respuesta a la pregunta de ¿cuánto demoraría una persona,

⁶³

En este caso nos estamos refiriendo a la pobreza en su sentido absoluto.

pobre en promedio, para cruzar la línea de pobreza? mediante la siguiente fórmula⁶⁴.

$$Z = y^* (1 + g)^t$$

$$\ln Z = \ln y^* + \ln (1 + g)$$

$$T = \frac{\ln z - \ln y^*}{\ln (1 + g)}$$

$$T = \frac{\ln (z/y^*)}{\ln (1 + g)}$$

Si T se mide en años:

$$T = [\ln (z/y^*)]/[\ln (1 + g)]$$

donde:

z = Línea de pobreza

y* = Ingreso promedio de pobres

g = Tasa anual de crecimiento.

En general, los métodos de medición, especialmente el de ingreso, si bien sirven para determinar la real importancia de la pobreza, pueden también ser utilizados para fines más específicos de política social.

Esto se evidencia cuando hablamos de índices de pobreza, en particular como hemos visto, éstos determinan el número de pobres en una sociedad,

⁶⁴ Esta fórmula corresponde a la del valor futuro, y* es el valor presente.

de brecha de ingresos individuales y sociales⁶⁵, así mismo como la real evolución del nivel de pobreza.

En el Perú, sólo se ha utilizado el índice de SEN hasta hace dos años, y ya se está utilizando los índices FGT, especialmente el Instituto Cuánto S.A., en sus últimos estudios sobre pobreza, 1994.

Por todo lo expuesto, se desprende que el método más adecuado para calcular la dimensión de la pobreza es aquel que integra el "Método de Necesidades Básicas Insatisfechas" con la "Línea de Pobreza". Sin embargo, el problema más serio que enfrenta la aplicación empírica de cualquier método es la falta de información.

La información sobre ingreso es relativamente más fácil de corregir que aquella referida a necesidades básicas, por lo que se hace necesario insistir en el desarrollo de metodologías basadas en el ingreso.

La aplicación de índices de pobreza puede ser el camino a seguir en este campo.

2.1.3. Comentarios a los Métodos Empleados.

Los métodos descritos han tratado de medir la pobreza a partir de diversas carencias, para lo cual han empleado un conjunto de indicadores. A pesar de las múltiples limitaciones que se les atribuyen, estos indicadores son importantes y deben ser considerados por ser ampliamente difundidos y aceptados y porque permiten comparaciones en el tiempo y con otros espacios.

⁶⁵ Se define brecha de ingresos como la diferencia entre la canasta básica (o línea de pobreza) y los ingresos promedios.

Sin embargo, aunque destacamos su validez, cabe reconocer que sufren a menudo ciertas limitaciones, por lo que se hace necesario ampliar el marco conceptual de la pobreza e incorporar nuevos indicadores para su medición.

Así, tenemos el método de línea de pobreza que no considera el estado específico de satisfacción-insatisfacción de la persona o familia, sino que, mediante un ingreso (o consumo) mínimo, se asume la satisfacción potencial de las necesidades básicas de una familia típica⁶⁶. Deja de lado la estimación del valor de los servicios previstos gratuitamente por el Estado (educación, vivienda, salud, servicios básicos). En cambio, el método de NBI destaca las necesidades asociadas con servicios del Estado o con inversión privada.

En la práctica, cada uno de los métodos implica asumir, no solamente deficiencias y errores en la información, sino restricciones importantes en el alcance de la misma. A las referidas limitaciones de orden metodológico se debe añadir las de carácter conceptual.

Los indicadores de la pobreza utilizados en los dos métodos, se han basado únicamente en la medición de carencias materiales, y solamente aquellas que tienen que ver con la satisfacción de denominadas necesidades básicas.

Su carácter sectorial, ha limitado considerablemente la comprensión de la naturaleza multidimensional de la pobreza. Y no permite apreciar las interrelaciones que existe entre las diversas dimensiones, así como las relaciones causa-efecto; todas estas limitaciones conllevan un análisis estático y parcial.

⁶⁶ Boltvinik, J. "La lucha contra la pobreza en América Latina"; en : Comercio Exterior, Vol. 42, N° 5, 1992, México.

Por último, una omisión común, en la que incurren los métodos tradicionales es la abstracción del espacio, no se vincula la pobreza con el medio ambiente, a pesar de existir una relación de doble impacto.

El cuantificar exclusivamente aspectos negativos (carencias materiales, defectos sociales, incidencia de enfermedades, degradación ambiental, etc.), aparece como una tendencia generalizada de las mediciones de pobreza dejando de lado al estudio (y, por lo tanto, la cuantificación) de las posibilidades y potencialidades de los recursos naturales, bienes, organización social, y otros aspectos positivos que forman parte del conjunto de satisfactores planteados por la teoría del desarrollo a escala humana.

En conclusión, se ha dejado de lado el criterio esencial de la multidimensionalidad, incidencia de la pobreza en el género, distribución y calidad de la oferta ambiental, relación hombre-medio, incidencia de la economía en el Sector Público a través de políticas económicas y del Gasto Social. Y si se tuviera en cuenta todos estos indicadores se generaría un nuevo método alternativo para medir la pobreza y así determinar la situación de igualdad o desigualdad social en una sociedad determinada.

2.2. Metodología Utilizada para el Presente Estudio.

El nivel de investigación es de tipo descriptivo-proyectivo.

Para el análisis se utiliza el método cuantitativo y cualitativo. Ambos procedimientos tienen para esta investigación una función de consolidación, validación mutua y de complementariedad. La elección de ambos métodos responden a los objetivos de la investigación.

2.2.1. Cobertura del Estudio.

El nivel de vida y de pobreza de la población está referido al estudio de las condiciones de vida, al bienestar económico y social, a la infraestructura básica de la vivienda y el hogar, así como el acceso a los servicios sociales y sanitarios disponibles en la ciudad o centro poblado donde crece y se desarrolla la familia.

Las encuestas y entrevistas se han realizado en diversas zonas de Lima Metropolitana donde se concentran las masas humanas indicadas como pobres en sus diferentes manifestaciones.

Lima es la capital del Perú, allí se refleja la realidad Peruana en su conjunto, ya que emigran de todos los lugares geográficos tanto de la costa, sierra y selva, lo que nos permite identificar diferentes manifestaciones culturales y realidad étnicas colocadas en cada rincón tanto de zonas centro y periféricas donde se forma el problema de la pobreza. Así en zonas residenciales consideradas viviendas de clase alta se pueden encontrar Asentamientos Humanos (chabolas), que mediante invasiones se ubican en la periferia de esas zonas residenciales, de las urbanizaciones y en el centro de la población se puede encontrar gente pobre.

Lo más sugerente es que como producto de problemas económicos, por falta y apoyo a los servicios elementales por parte del Gobierno, poblaciones íntegras se trasladan a la gran capital "Lima" y forman los Asentamientos Humanos y/o Pueblos Jóvenes donde se refleja la pobreza en sus diferentes dimensiones principalmente por la situación inhumana en que viven, manifestadas en sus condiciones de vivienda, sin agua ni luz, en la forma en

que se alimentan (algunas veces una vez al día); el nivel educativo, la falta de servicios sanitarios. En una palabra, la carencia de servicios esenciales mínimos.

Para estudiar la situación de pobreza de la población peruana, se seleccionó una muestra representativa mediante el muestreo probabilístico al azar simple. Primeramente se seleccionaron los lugares y luego a las familias pobres que nos permitieran realizar entrevistas, encuestas y observaciones. Así, se seleccionaron en las zonas centro, sur, norte, este y oeste de Lima metropolitana⁶⁷, los asentamientos humanos y pueblos jóvenes en un total de diez (10), que nos permitieran generalizar los resultados a nivel del Perú, porque ellos, al integrarse en la capital, siguen manteniendo sus usos y costumbres y son pobladores que en la gran mayoría se encuentran en paro y son analfabetos, como se puede apreciar en las estadísticas que explicamos en el capítulo dos.

En los últimos años, los indicadores de los mapas de pobreza realizados en el Perú, reflejan la realidad socio-económica en que vive la población pobre. La encuesta, la entrevista y las observaciones realizadas por nosotros permitieron verificar y explicar esta realidad.

La encuesta se aplicó a la población pobre ubicada en las diferentes zonas de Lima Metropolitana, para lo cual se contó con la colaboración de encuestadores capacitados, alumnos del último año de sociología como práctica profesional de la Universidad Nacional Federico Villarreal, y los alumnos de Economía de la Universidad Ricardo Palma.

⁶⁷

Lima Metropolitana está conformada por la provincia de Lima - Callao.

Las entrevistas en profundidad fueron aplicadas a autoridades, dirigentes, profesores, profesionales de trabajo social y sacerdotes que viven con la gente pobre en los lugares de estudio. Para la aplicación de esta técnica tuvimos también la colaboración de alumnos de los últimos años de Sociología y de Economía, a quienes se les entrenó previamente. Así mismo, se realizaron las observaciones respectivas para validar si los datos que estaban recogiendo correspondían a la realidad.

En cada etapa del trabajo de campo, estuvimos asesorados por investigadores de las diferentes áreas de las ciencias sociales como sociólogos, economistas, estadísticos, etc., que facilitaron el trabajo y cuidaron que los resultados de la investigación correspondieran a los criterios científicos.

Es importante recalcar que en los últimos años se cuenta con escasos trabajos de investigación por parte de los sociólogos en este campo, por lo que no existe una total actualización de los métodos y técnicas apropiadas para el estudio de la realidad social en que se vive. Las investigaciones que se han realizado han estado encasilladas en escuelas y modelos que han servido de obstáculos para ver tal cómo es la realidad social. Siendo los economistas los que han ido ganando terreno, para dar las pautas, metodológica y técnicamente de como se debe investigar y explicar el comportamiento social a través de la economía.

Para abordar los temas que estamos tratando se hace necesaria la revisión de los trabajos realizados por los economistas que desde las posiciones de las

escuelas liberales, neoliberales, austriacas, etc., nos indican que en los últimos años se han dado comportamientos diferentes en relación a la actuación de los gobiernos democráticos para paliar la desigualdad social existente. Desde la perspectiva sociológica, hay poca información que explique en forma concreta lo que está pasando en cuanto al comportamiento social a través de la actuación del Sector Público.

Como se puede comprobar, los trabajos de investigación realizados en relación al tema que estamos abordando provienen en su mayoría, de economistas que, además, han abarcado la parte social utilizando los métodos cuantitativos, cualitativos, etc. (campo de los sociólogos).

2.2.2. Los Datos Secundarios.

Para realizar la presente investigación se ha recurrido a los datos secundarios. Después de una rigurosa selección se eligió a las instituciones que están empleando metodologías adecuadas y basadas en procedimientos científicos, por ser conscientes de las limitaciones que tienen en general los datos estadísticos.

La fuente estadística que se utiliza son los censos de 1981 y el IX Censo de Población y IV de Vivienda del 11 de Julio de 1993, por ser la fuente socio-demográfica más actualizada, importante y completa del Perú.

A partir de los datos demográficos, sociales, culturales, económicos y de vivienda que proporcionan se ha determinado y estudiado los niveles de vida y pobreza en cada una de las áreas geográficas y administrativas del Perú, a fin de visualizar en términos absolutos y relativos los aspectos diferenciales

en el acceso y disponibilidad de los servicios básicos de los hogares y las familias, desde el ámbito regional hasta el Centro Poblado más pequeño.

Así mismo, se han utilizado los datos estadísticos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática: Series Estadísticas de 1970-1972; Compendios de Estadísticas Sociales años 1992-93 y 1994-95. Se ha revisado la información bibliográfica existente en torno al estudio que estamos realizando, priorizando aquellos que han empleado métodos y técnicas científicas que les han permitido presentar resultados confiables de la realidad y, estas son de la CEPAL, PNUD, ONU, del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros.

Para determinar el nivel de vida y pobreza se utilizó las encuestas sobre nivel de vida (ENNIV) desde 1989 a 1994, realizadas por el Instituto Cuanto S.A., con el auspicio del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los cuestionarios aplicados en los diferentes años han sido en su totalidad de 3,600 viviendas particulares, distribuidas en la Costa, Sierra y Selva del Perú cuya selección de la muestra fue multietápica y aleatoria.

Por otro lado, también se han utilizado los datos del "mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares" (Mapa de Pobreza), estudio realizado por la Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales del "Instituto Nacional de Estadística e Informática" (INEI) Perú. Y, por último, las investigaciones y datos estadísticos realizados por el Banco Central de Reserva del Perú.

2.2.3. Entrevistas en Profundidad.

Se utilizó esta técnica con el objetivo de tener una visión más concreta y exacta de los actores sociales materia de estudio y para que desde sus propias perspectivas y experiencias nos contaran la situación de la población pobre, del rol del Estado vía políticas económicas y Gasto Social.

Se aplicó en dos oportunidades en 1994 y 1995, a un total de 40 personas entre las autoridades, líderes comunales, sindicales, asistentes sociales, profesores, sacerdotes, en los lugares seleccionados. Por otro lado también a los asesores, directores y personal administrativo de los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda. (Ver Anexo III, punto 1).

La entrevista en profundidad fue realizada por el propio investigador con la ayuda de alumnos del último año de Sociología y Economía. Para las personas que recibieron entrenamiento en la aplicación de esta técnica, la experiencia fue muy fructífera porque se obtuvieron datos muy valiosos y concretos al objetivo de estudio.

2.2.4. Técnicas de Encuesta.

2.2.4.1. Cuestionarios de las Encuestas a Nivel de Población Pobre.

a. Cobertura del Cuestionario.

Los cuestionarios de las encuestas fueron dos. Uno captó información socio-económica a nivel de los hogares pobres y el otro sobre la percepción que tienen de la desigualdad en el Perú.

El hogar se define como la persona o conjunto de personas, sean o no parientes, que residen habitualmente en una misma vivienda particular, ocupándola total o parcialmente y que atienden en común sus necesidades vitales⁶⁸. La unidad de observación y análisis sobre los temas referidos a educación, salud, actividad laboral y migración es el individuo; en tanto que para los temas de vivienda, consumo, la unidad de observación y análisis es el hogar⁶⁹.

Se recomendó usar el cuestionario en el momento de utilizar la información. Algunos aspectos importantes que ayudaron a leerlo fueron los siguientes:

- Todo aquello escrito en letras mayúsculas no fue leído al encuestado. El entrevistador leyó solamente lo escrito en letras minúsculas.
- El cuestionario estaba pre-codificado con excepción de algunas preguntas.
- Si las respuestas dadas por los informantes no se encontraban en la lista de respuestas pre-codificadas se les aplicó el código para el ítem "Otros" precisando la respuesta. El cuestionario contiene 36 preguntas con respuestas cerradas y abiertas. Se elaboró en base a las siguientes variables:

⁶⁸ Son miembros del hogar todas las personas que comen y duermen habitualmente en el hogar.

⁶⁹ Definición que opta Eduardo Bandrades Moline, en su Trabajo Monográfico N° 92, titulado "Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España". 1990, pág. 16 y 17. Se eligió esta definición por estar dentro de los criterios de nuestra investigación.

Variable	Descripción
O	Identificación de la vivienda.
Características de los miembros del hogar	Sexo, edad, estado civil, lugar de origen, composición familiar.
Vivienda	Características de la vivienda Tipo de vivienda Tipo de material Propiedad
Educación	Grado de instrucción N° de familias que estudian Lugar donde estudian Financiamiento
Salud	Asistencia médica Seguro social
Programas de Asistencia Social	Desde el gobierno Instituciones privadas Desde la población
Status socioeconómico	Escala social en que se ubican (Índice)
Ingreso	Remuneraciones Salarios Otro.
Consumo	Distribución del ingreso (Pago de vivienda, alimentación, educación, vestido, medicinas, recreación, ahorro).

b. Los Informantes.

Las encuestas estuvieron dirigidas preferentemente al jefe del hogar. El jefe del hogar es la persona a quien los demás miembros del hogar reconocen como tal, pudiendo ser un hombre o una mujer. En caso de duda, se reconoció a la persona de mayor responsabilidad económica del hogar y en última instancia a la de más edad. Si el jefe de hogar no estuvo presente o no disponible para las entrevistas, se buscó a otra persona con capacidad para responder o informar con respecto a los otros miembros del hogar.

Las respuestas fueron principalmente dadas por el jefe del hogar. Se aplicó el cuestionario según la muestra seleccionada. (Ver Anexo III, Punto 2).

2.2.4.2. Cuestionario a Nivel de Población Ocupada.

a. Cobertura del Cuestionario.

El cuestionario, a nivel de la población ocupada, capta información socio-económica y política por ser una población que recibe ingresos (a nivel de remuneraciones, salarios, prestaciones sociales, etc.), ya sean altos o bajos, razón por la cual tienen poder de opinar de la verdadera situación que se vive en el Perú.

El cuestionario fue aplicado por los alumnos del 5to. año de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias económicas de la Universidad Ricardo Palma del Perú, previamente capacitados.

El cuestionario contiene 22 preguntas con sus respectivas respuestas cerradas que tratan de medir la percepción que tiene la población ocupada de la situación de igualdad y desigualdad social que existe en el Perú, y, de los factores que la están condicionando.

b. Informantes.

El cuestionario estuvo dirigido preferentemente a la población ocupada⁷⁰ haciendo un análisis de discriminación una vez aplicado el cuestionario a una muestra representativa. (Ver el procedimiento en el Anexo III, Punto 3).

2.2.5. Prospectiva: Método Delphi (Delfos).

El método Delfos consiste en unas secuencias de cuestionarios para recoger o intercambiar las opiniones de un conjunto de expertos sobre el

⁷⁰

Este cuestionario también se aplicó a la población pobre.

pronóstico deseado. Su objetivo es lograr la predicción por consumo grupal. Y los expertos están físicamente separados unos de otros, y sus opiniones individuales permanecen anónimos.

Delphi no es dar una respuesta única como resultado final, sino más bien producir un rango pequeño de opiniones con el que está de acuerdo la mayor parte de los expertos del panel.

Este método se utilizó en la investigación de la siguiente manera:

2.2.5.1. Objetivo.

El objetivo del ejercicio Delphi es obtener un conjunto de criterios de expertos que debidamente ponderados, permitan hacer una razonable evaluación y su proyección futura de los indicadores de pobreza y desigualdad social en el Perú, del papel del Estado en esta situación, vía política económica y Gasto Social.

Fue presunción del investigador afirmar “que las políticas económicas efectuadas en los últimos años llevó a grandes sectores de la población a la situación de pobreza y desigualdad social en el Perú y si no se corrige de aquí a 10 años ésta aumentará más”. Se verifica esta afirmación a través de la opinión de expertos.

2.2.5.2. Método.

El método Delphi tiene como hipótesis fundamental que la opinión de un grupo de expertos puede llegar a conclusiones válidas. Se asegura la manera de que cada uno de los miembros que la componen pueda

libremente expresar al máximo su opinión, sin predominio de personalidades dominantes, buscando la finalidad de resolución del problema propuesto, sin presión del grupo para obtener la conformidad con el mismo.

Por eso, se seleccionó un grupo de intelectuales expertos que, por su preparación profesional, experiencia en puestos de gran responsabilidad, conocimiento de la situación económico-social y política, del rol del Estado, de las políticas económicas y Gasto Social, nos aportarán criterios altamente válidos y de proyección hacia el futuro. (Ver el Procedimiento del ejercicio en el Anexo III, Punto 4).

CAPÍTULO SEGUNDO

POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ

INTRODUCCIÓN

Para explicar la situación de pobreza y desigualdad en el Perú, primeramente la ubicaremos dentro del contexto latinoamericano y éste a nivel del mundo de tal manera que nos permita tener una visión comparativa de lo que ocurre en el Perú. Luego explicamos la situación real a través de los datos secundarios, las encuestas y las entrevistas en profundidad.

1. SITUACIÓN PANORÁMICA DE POBREZA Y DESIGUALDAD

1.1. Latinoamérica y El Caribe en el Contexto Mundial

- a. En América Latina y El Caribe, según datos estadísticos y estudios realizados⁷¹, viven actualmente un poco más del (8%) de la población mundial, de los cuales 47% están bajo la línea de pobreza. Se estima que aumentará en un 10% para el año 2.000. La Región⁷² genera sólo el (5%) del PIB mundial y de continuar así, al finalizar el siglo representará aún

⁷¹ Proyecto PNUD/CEPAL "Pobreza Crítica en América Latina, 1979". Proyecto Regional para la superación de la pobreza en América Latina. 1990. Banco Mundial.

⁷² Al referirnos de región estamos hablando de América Latina y El Caribe.

menos. Analizando los períodos 1976-87 encontramos que el PIB per cápita pasó a ser (60.5%) del promedio mundial y el (22%) del de los países industrializados al (57.7%) y (16.6%) respectivamente.

Datos recientes proporcionados por el Banco Mundial (1995), indican que América Latina y El Caribe, es la zona del mundo donde se registra la peor distribución de la riqueza, porque el (20%) de la población recibe apenas el 4% del total de ingresos y hay una gran distancia que separa a ricos y pobres, lo cual, pesa sobre el crecimiento y el despegue económico. El Banco Mundial consideran que si persiste dicha situación, será difícil sostener un crecimiento económico sostenido, una estabilización social continua y la esperanza de bienestar al alcance de la mayoría de la población.

b. Desde la perspectiva del proceso social, la distancia es todavía mayor ya que el ingreso está sustancialmente más concentrado en América Latina y El Caribe que en los países desarrollados. Según el Banco Mundial, América Latina tiene el (6.3%) de los pobres según la línea de pobreza que aplicó de trescientos setenta dólares (\$ 370) de partida de poder adquisitivo en todo el mundo en desarrollo. Y, en sus datos recientes del Banco Mundial⁷³ denuncia la persistencia de la pobreza extrema que abarca a un amplio segmento social y comprende un treinta y cuarenta por ciento de la pobreza. Así mismo, los indicadores de exportaciones y de inversión muestran tendencias decrecientes aún más agudas. En términos simples, América

⁷³ Según el Vice Presidente del Banco Mundial para América Latina, Javed Burkir. Nov. 1995.

Latina y El Caribe tienen una participación creciente en la población mundial, decreciente en la economía y el mercado mundial y posiblemente creciente en la pobreza del planeta.

- c. En su evolución económica América Latina y El Caribe, han tenido influencia del entorno externo particularmente de Estados Unidos. Así a comienzos de los 80, EE.UU. optó por una política fiscal expansiva y una política monetaria restrictiva para combatir la "estanflación"⁷⁴, lo cual generó alto déficit fiscal, elevó las tasas de interés y convirtió a Estados Unidos en gran importador neto de capitales, a tiempo que las medidas contraccionistas en los países industrializados y su revolución tecnológica simplificaban un mercado poco dinámico para las exportaciones de la Región.
- d. Los cambios de Europa del Este y en la Unión Soviética, el paso sustancial que fue programado para 1992 en la Comunidad Económica Europea, y el surgimiento de otros bloques económicos parece que plantean el riesgo de que América Latina y El Caribe "se quede sola", aunque abren, por otra parte, un repertorio de posibilidades nuevas. Una de ellas se deriva de la iniciativa del ex-presidente Bush hacia una zona de Libre Comercio "desde la Patagonia hasta Alaska". Situación que se va desarrollando actualmente.
- e. Las crisis de la década, como consecuencia del comportamiento cíclico del mercado financiero mundial, que tiende a reforzar las fases de expansión y recesión de la economía internacional siguen afectando a la Región.

⁷⁴

Mantenimiento de la inflación continua.

La fuerte elevación de los precios del petróleo derivada de la crisis del Golfo Pérsico, en cierta medida podría haber beneficiado a los países exportadores de petróleo de la Región, pero agravó la situación de los no petroleros.

- f. En materia de comercio exterior, a pesar de la aceleración, entre 1986 y 1989, el crecimiento de las importaciones de los países industrializados, en la medida en que se ha sustentado en manufacturas no basadas en recursos naturales y en especial, en los productos de nuevas tecnologías, no ha favorecido más que parcialmente a los países de América Latina y El Caribe. Los términos de intercambio, que evolucionan en contra de los productos primarios, los muy altos niveles de subsidio agrícola en los países desarrollados que deben enfrentar las exportaciones agropecuarias y el proteccionismo del Norte (bajo la forma de barreras arancelarias o no arancelarias) continúan siendo obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo.
- g. Los tránsitos de la "Sociedad Industrial" a la "Sociedad Informática", de la producción en masa a la producción flexible, de la tecnología física a la biotecnología, de las "Industrias Mecánicas" a las "Industrias de Inteligencia", están precipitando cambios radicales en la división internacional del trabajo. El surgimiento de nuevos productos y servicios y, la rápida sustitución de tecnologías tradicionales para la producción de muchos otros, constituyen grandes desafíos para los países en desarrollo. Sin embargo, América Latina y El Caribe, invierten en investigación y

desarrollo tan sólo el (0.3%) de la producción total, contra un promedio mundial del (2.7%); y en la Región trabaja (1.06%) de los científicos e ingenieros del mundo, la gran mayoría tiende a emigrar al extranjero. Si esto, no se corrige, las brechas que separan al Norte y al Sur crearán un rezago histórico aún mayor en América Latina y El Caribe.

- h. La crisis fiscal de algunos países desarrollados ha sido acompañada por un retroceso en las políticas de bienestar y por un renacimiento de la ciencia en las fuerzas reguladoras del mercado. Ambas tendencias se han fortalecido por los cambios políticos y económicos en Europa Oriental y en la Unión Soviética. En particular, la importancia otorgada a las señales del mercado y el cambio en las funciones del Estado, se están convirtiendo en la corriente de pensamiento dominante a nivel mundial.
- i. En América Latina y El Caribe, existen grandes desafíos pero, por otro lado, tienen posibilidades para frenar sus dificultades, por:
 - La prevalencia en la Región de regímenes democráticos;
 - Que tiene, respecto a las demás regiones en desarrollo, más altas esperanzas de vida al nacer (superada sólo por Asia Oriental);
 - Superiores tasas de matrícula en el segundo y tercer ciclo de la educación, porcentajes de población urbana;
 - Producto Interno Bruto y consumo per cápita más elevados;
 - Menores diferencias de género.
- j. Es importante recalcar que la década de crisis obligó a un "aprendizaje doloroso" en muchas materias como, en lo económico, que algunos países de la Región han logrado avances en la competitividad internacional, lo cual

se reflejó en un aumento sustancial de sus exportaciones no tradicionales. Sin embargo, requieren de un flujo positivo de capitales, la apertura de mercados en los países industrializados, una profundización generalizada en el tema de la reducción de la deuda y mecanismos para mejorar el acceso de las nuevas tecnologías.

- k. En el contexto de la Globalización, se avecinan reformas en el orden económico mundial, por los cambios que se producirán en las estrategias de los diferentes bloques regionales surgidos bajo este orden económico. Un cambio sustantivo en la percepción acerca de la zona que será el centro del movimiento económico y mundial del Siglo XXI.
- l. Lester Thurow⁷⁵ sostiene una nueva teoría económica la cual establece que será Europa quien lleve la primacía de la guerra económica del próximo siglo y estará en condiciones de dictar las reglas de juego del comercio internacional.

Haciendo una breve reseña histórica, señala que el Siglo XIX fue de Inglaterra, el Siglo XX se recordará como el de Estados Unidos y se predice que el Siglo XXI pertenecerá a la casa de Europa, porque no podrán competir con su inmenso mercado interno.

- ll. Por todo lo explicado para América Latina y El Caribe y por tanto para el Perú, la situación se torna expectante, pero con respecto al crecimiento económico regional estas expectativas deben ser moderadas porque en 1995 fue de (1.8%) frente al (4.6%) de 1994, y será incluso peor en 1996. Por lo cual, el nivel de pobreza se acentuará más.

⁷⁵ Experto en asuntos económicos del MIT. Ha escrito el libro titulado "La Guerra del Siglo XXI".

1.2. Evolución de la Pobreza en América Latina y El Caribe, según Medición Integrada de la Pobreza (MIP) 1986-1990 y su Proyección al 2.000.

Los indicadores de pobreza al inicio de 1990 reflejan la situación de crisis económica y social que registra América Latina y El Caribe desde la década anterior. La mayoría de los países de la Región siguen inmersos en esa crisis, pese que algunos países han intentado seriamente a solucionarlos.

En 1990 el producto regional cayó a casi 1%, con ello, según cálculos de la CEPAL⁷⁶, el producto por habitante se reducía por cuarto año consecutivo, esta vez en (3%). Más grave aún, los costos y el impacto de la crisis son diferentes por grupos sociales.

En 1986, (según el Método de Medición Integrado MIP) cerca de 250 millones de personas se encontraban en condiciones de pobreza (61.5%) respecto al total de la producción de la región. En 1990 el número de pobres aumentó al (62%) como se puede observar en la Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1. Sin embargo, en 1995, tiende a bajar a un (59.7%) y para el 2.000 bajará a un (56%), esto se está produciendo por los ajustes que están realizando en la actualidad los gobiernos democráticos a nivel de Latinoamérica en sus políticas económicas asesorados por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

⁷⁶

CEPAL Magnitud de la Pobreza en América Latina, 1990

MAPA DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA

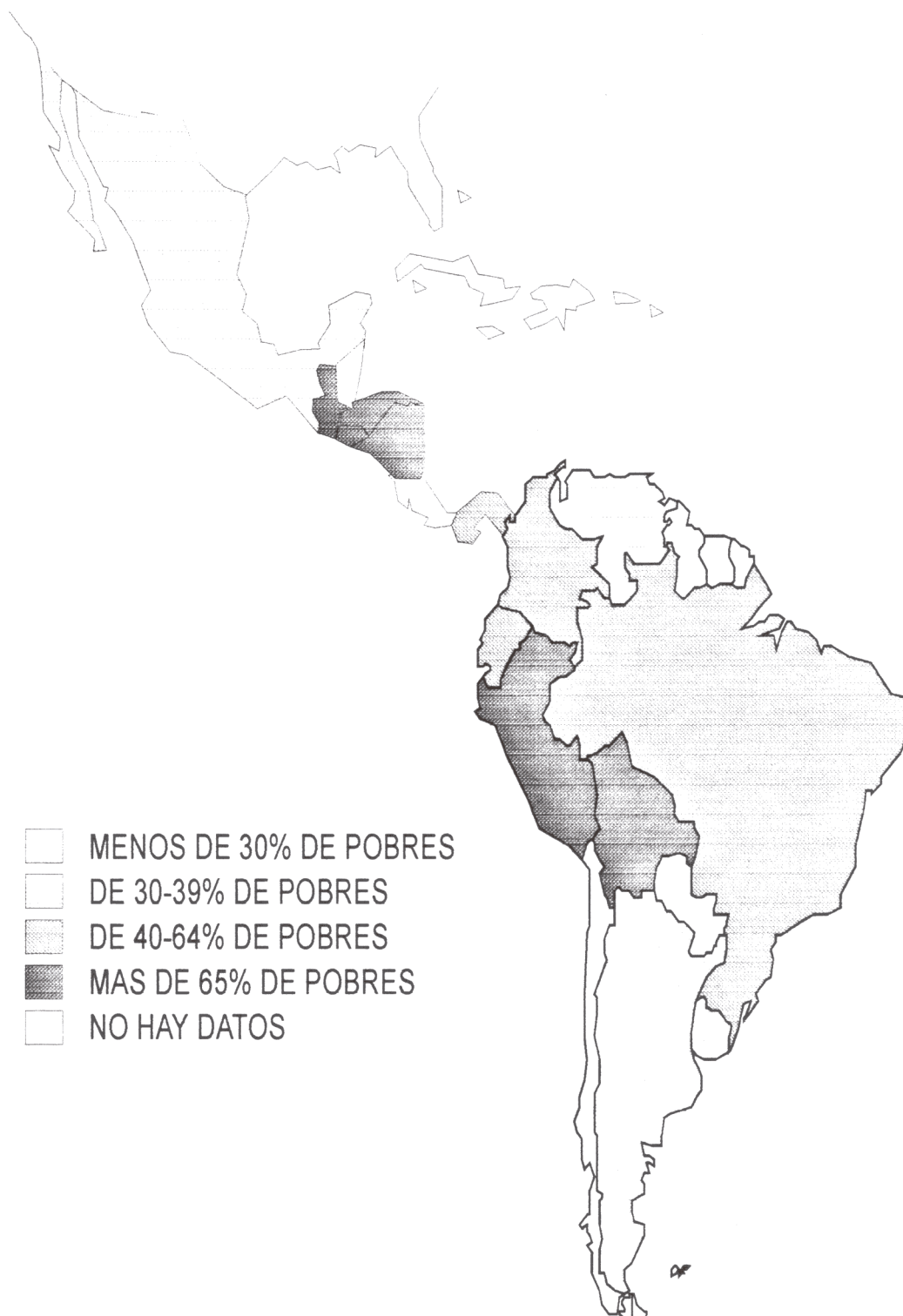


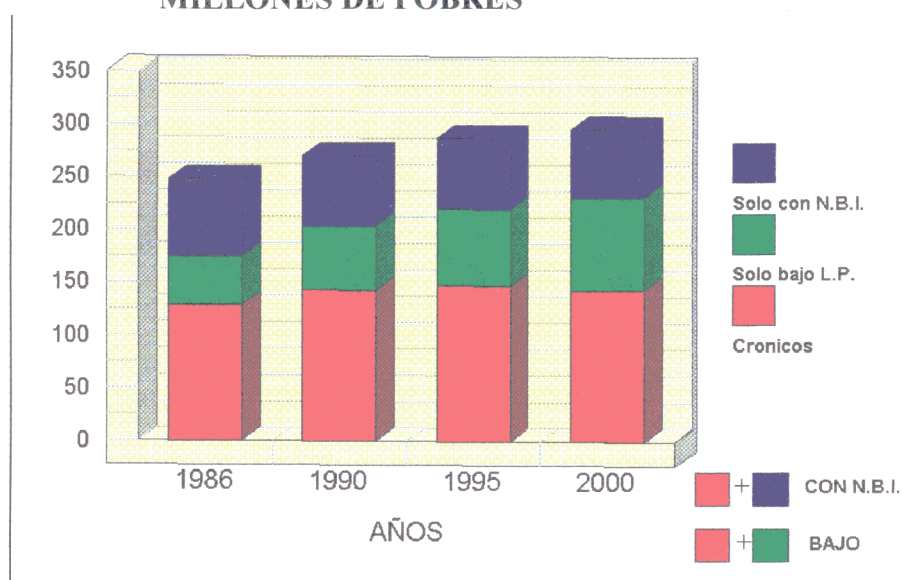
TABLA N° 1
ESTIMACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1986-2000
POR TIPOS DE POBRES SEGÚN M.I.P.*
(En Miles)

	1986		1990		1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACIÓN	402.471	100,0	437.178	100,0	481.560	100,0	526.270	100,0
NO POBRES	156.964	39,0	167.002	38,2	194.309	40,4	229.980	43,7
TOTAL POBRES	247.569	61,5	270.176	61,8	287.251	59,7	296.290	56,3
CRÓNICOS	128.791	32,0	143.394	32,8	147.598	30,7	143.672	27,3
SOLO BAJO L.P.*	46.333	11,5	60.331	13,8	72.956	15,2	88.413	16,8
SOLO CON N.B.I.*	72.445	18,0	66.451	15,2	66.696	13,9	64.205	12,2
BAJO L.P.*	175.124	43,5	203.725	46,6	220.554	45,8	232.085	44,1
CON N.B.L.*	201.236	50,0	209.845	48,0	214.294	44,5	207.877	39,5

Fuente: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población de CELADE.

*MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P. : Línea de Pobreza; NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

GRÁFICO N° 1
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE POBRES EN AMÉRICA LATINA
1986-2000, por tipos de pobres según M.I.P.*
MILLONES DE POBRES



* Medición Integral de la Pobreza.

Fuente: PNUD-RLA/86/004 con base en investigaciones propias, de CEPAL y CELADE.

De la observación de la (Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1), se desprende que en 1986 la estimación por tipo de pobreza muestra que la pobreza crónica o total es la más importante. Los pobres crónicos son aquellos que tienen ingresos insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (LP) y simultáneamente registran carencias de tipo más estructural (NBI). Los pobres crónicos representan el 32% en 1986 y en 1990 uno de cada 3 latinoamericanos se encontraban en esa situación.

Los pobres sólo por ingresos corrientes (LP) igualmente se elevaron en la segunda mitad de los ochenta. En 1986 las personas de este grupo se acercaban al (12%), en 1990 elevaron su representación a (14%). A estos los llaman "nuevos pobres" surgidos por los efectos de la recesión y al ajuste que a la fecha 1996 persiste y se ha acentuado más en los países como el Perú por ejemplo. Sin embargo, los pobres sólo por necesidades básicas insatisfechas (NBI) disminuyeron en 3 puntos porcentuales en el período 86-90: de (18%) pasaron al (15.2%).

En términos generales, la evolución en las características de la pobreza mostró dos tendencias distintas: uno, los pobres por Ingresos Corrientes se elevaron y, otro, los pobres con carencias más del tipo estructural (NBI), como habitar en viviendas de mala calidad, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a los servicios públicos básicos o con inasistencia escolar de los niños, tienden a disminuir pero en menor proporción. Estas distintas dinámicas explican las variaciones observadas en los tres tipos de pobreza.

Las perspectivas de la pobreza en la década de los noventa, por los estudios que se han realizado en América Latina y El Caribe, la evolución del

número de pobres dependerá en gran medida del crecimiento del PIB per cápita, del sentido y eficiencia de la intervención estatal, y de la evolución en la distribución del Ingreso.

Según el Método de Medición de la Pobreza en América Latina y El Caribe, durante los noventa se realizaron dos escenarios de proyecciones sobre la posible evolución de la pobreza.

El primer escenario se observa en la (Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1), donde el grado de incidencia de la pobreza baja lentamente entre 1990-1995 del (61.8%) cae al (59.7%) y en la segunda mitad de los noventa la pobreza cede en más de 3 puntos porcentuales. Así, la cifra absoluta de planes en América Latina y El Caribe, se acercará a los 300 millones de personas para el año 2.000, representando el (56%) de la población total⁷⁷. La pobreza crónica en esta estimación muestra un descenso más acelerado respecto a los otros tipos de pobreza. Los pobres crónicos pasan de representar casi el (33%) en 1990 a menos del (31%) en 1995, y en el año 2.000 descenderá a un poco más de (27%). En igual sentido, el grado de incidencia de los pobres sólo por NBI baja en 3 puntos porcentuales a lo largo de la década, y al final representará un poco más del (12%). Los pobres sólo por ingresos corrientes, son los únicos que elevan su participación en 3 puntos porcentuales, de casi el (14%) en 1990 aumentarán a casi el (17%) para el año 2.000. En términos generales, las características de la pobreza asociadas con necesidades de tipo más estructural (NBI) tienden a ceder más rápidamente en los noventa (48% en 1990 bajará al 39.5% en el 2.000) respecto a la pobreza relacionada con

⁷⁷

Este porcentaje se ha calculado en base a los estudios realizados por CELADE, CEPAL y el PENUD.

los ingresos corrientes (en el período cae dos puntos y medio).

El segundo escenario se representa a continuación en la (Tabla N° 2 y el Gráfico N° 2). Se observa en la Tabla y el Gráfico la evolución más pesimista en el grado de incidencia en los años noventa. Para el año 2.000 el número de pobres se estima en 312 millones, cerca del (60%) de la población regional. En esta proyección los índices de pobreza caen en sólo 2.5 puntos porcentuales. En 1995, el porcentaje de pobres es (61%) y para el año 2,000 el (59%). De seguirse así se tendrían 15.8 millones de pobres más que en el escenario de crecimiento moderno en el año 2.000 como figura en el Gráfico N° 3.

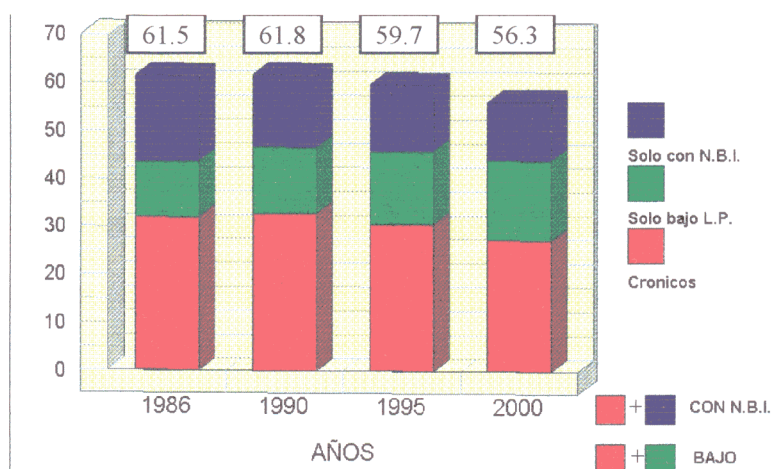
TABLA N° 2
ESTIMACIÓN ALTERNATIVA DE LA POBREZA EN AMÉRICA
LATINA 1995-2000 POR TIPOS DE POBRES SEGUN M.I.P.*
Sin crecimiento del PIB Per cápita (En Miles)

TIPOS DE POBREZA	1995		2000	
	PERSONAS	%	PERSONAS	%
TOTAL POBLACIÓN	481,560	100.0	526,270	100.0
NO POBRES	189,975	39.5	214,192	40.7
TOTAL POBRES	291,585	60.6	312,078	59.3
CRÓNICOS	151,932	31.6	159,460	30.3
SOLO BAJO L.P.*	72,475	15.1	85,782	16.3
SOLO CON N.B.I.*	67,178	14.0	66,836	12.7
BAJO L.P.	224,407	46.6	245,242	46.6
CON N.B.I.*	219,110	45.5	226,296	43.0

Fuente: Cálculos propios.

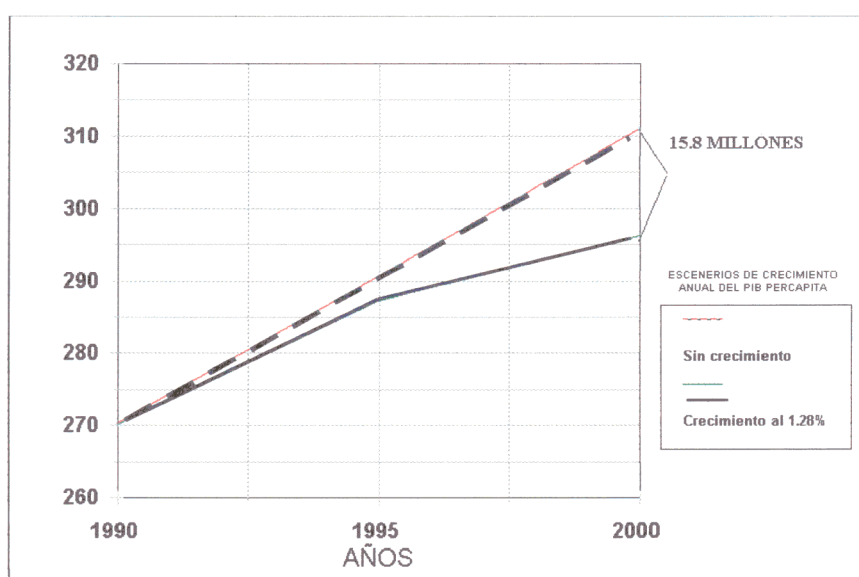
*MIP: Medición Integral de la Pobreza; L.P.: Línea de Pobreza; N.B.I.: Necesidades Básicas Insatisfechas.

GRÁFICO N° 2
ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMÉRICA LATINA
1986-2000, por tipos de pobres según M.I.P.*



*Medición Integral de la Pobreza.
 Fuente: Cálculos PNUD-RLA /86/004.

GRÁFICO N° 3
PROYECCIONES DEL NÚMERO DE POBRES (MIP)*
según escenarios de crecimiento
América Latina 1990-2000



* Medición Integral de la Pobreza.
 Fuente: PNUD-RLA/86/004, con base en investigaciones propias de CEPAL y CELADE.

Por tipos de pobreza, la crónica continuará afectando al (30%) de la población de América Latina, los pobres sólo por Ingresos (L.P.) pasarán del (14%) al (16%) en el Período 1990-2000; finalmente, los pobres sólo por NBI se reducirán en poco menos de 3 puntos porcentuales a lo largo de la década. Por otro lado, a través del Método de Necesidades Básicas Insatisfechas se analiza en forma global el grado de incidencia de la pobreza en los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, durante la década de los 80 y primeros años del 90.

Si observamos la Tabla N° 3, el grado de incidencia de la pobreza en los países estudiados es bastante heterogéneo. El porcentaje de personas pobres por países durante los ochenta representa un número de (27.7%) en Argentina y un máximo de (70.3%) en Honduras, para el total nacional.

En los años ochenta, los países con menor incidencia de la pobreza por NBI (inferior al 30% de las personas) fueron Argentina y Uruguay. En el rango intermedio (entre el 30 y 50%) se encuentran Colombia, Costa Rica y Venezuela. Con más de la mitad de la población en situación de pobreza aparecen Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. En los años siguientes esta situación se ha incrementado pero siguen en esa clasificación.

En todos los países estudiados el grado de incidencia de la pobreza, según N.B.I., es más alto por personas que por hogares, debido al mayor promedio de personas por hogar en las familias pobres. Igualmente, los índices de pobreza rural son más altos que los de áreas urbanas.

TABLA N° 3

**HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA,
SEGÚN N.B.I. EN 11 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

PAÍSES	AÑOS	TOTAL NACIONAL		TOTAL URBANO		TOTAL RURAL	
		% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS
ARGENTINA	1980	22,3	27,7	18,7	23,4	41,9	48,9
BOLIVIA	1976		73,9		61,7		82,4
	1988	60,3	64,3	52,5	56,4	68,2	72,6
COLOMBIA	1973		70,2		58,9		87,9
	1985	39,5	45,6	26,4	32,3	68,4	72,6
	1988	34,1	39,5	15,1	18,1	51,3	57,0
COSTA RICA	1986	31,9	36,0	18,2	20,4	44,2	48,9
ECUADOR	1982	67,2	71,2	43,4	49,7	90,6	91,6
	1988			37,5			
HONDURAS	1989	63,4	70,3	47,6	51,1	71,6	79,6
NICARAGUA	1985	63,1	69,4	48,1	54,8	81,1	85,9
PERÚ	1981	51,2	55,5	32,9	38,6	83,6	87,2
	1985		57,2		41,3		87,0
R. DOMINICANA	1984	55,6	61,3	42,9	49,7	68,9	73,2
URUGUAY	1985	22,0	27,1	19,9	24,7	40,8	47,6
VENEZUELA	1981	40,7	46,2	34,3	39,6	76,8	81,1
	1988	35,4	41,0	27,0	32,8	74,7	77,7

Fuentes: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989.

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay", 1988.

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC, "La pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La pobreza en Venezuela", 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en el Perú". 1990.

Los países que presentan información sobre la evolución de la pobreza por N.B.I., muestran un comportamiento tendiente a la disminución del grado

de incidencia. Únicamente en el Perú los niveles de pobreza por N.B.I. aumentaron.

Por otro lado, según el análisis de los resultados de la aplicación de la medición integrada de la pobreza, en algunos países de América Latina para las zonas urbanas y rurales (veamos la Tabla N° 4), encontramos que Costa Rica presenta el menor nivel de pobreza (38.3%), le siguen Colombia (57.1%), República Dominicana (58.9%) mientras que el Perú presenta el más alto (65.7%).

Dentro del conjunto de los pobres según tipos de pobreza, la incidencia de la pobreza económica tiende a estar asociada de forma directa con los niveles globales de pobreza: en Costa Rica, la pobreza crónica o total es menos representativa (27%) respecto al Perú (54.3%). Los pobres únicamente por N.B.I. representan un porcentaje más alto en Costa Rica (56%) respecto a los otros países (menos del 25%). Los pobres únicamente por ingresos corrientes presentan un grado de incidencia más alto en Colombia y República Dominicana (superior al 40%) con relación a Costa Rica y el Perú que está en menos del 20%.

Los sectores urbanos, según el método MIP, como observamos en la Tabla N° 4 y el Gráfico N° 4, de los ocho países estudiados: Uruguay registra el menor índice global de pobreza urbana (19.9%), en situación intermedia (entre 20 y 40%) se encuentra Costa Rica (25.1%), Argentina (28.8%) y Colombia (40.2%) con más del (50%) de hogares urbanos en condiciones de pobreza se encuentra el Perú (50.5%), República Dominicana (55%), Ecuador (65.2%) y Bolivia (71%). En el conjunto de pobres urbanos los

crónicos representan en la Argentina (22%) y Bolivia (57%). La pobreza urbana tiende a estar altamente asociada con ingresos insuficientes: Los pobres, sólo por línea de pobreza, representan en el Perú (30%) y Colombia (62%).

TABLA N° 4

LA POBREZA EN ALGUNOS PAISES DE A.L. SEGUN MEDICIÓN

INTEGRAL DE LA POBREZA POR ÁREA RURAL Y URBANA

PAISES	% HOGARES			% HOGARES POBRES				% HOGARES			% HOGARES POBRES			
	TO-TAL	NO POB.	PO-BRES	TO-TAL	CRÓ-NI-COS	SOLO NBI	SOLO LP	TO-TAL	NO POB.	PO-BRES	TO-TAL	CRÓ-NI-COS	SOLO NBI	SOLO LP
NACIONAL														
ARGENTINA (82)														
BOLIVIA (89)														
COLOMBIA (88)	100.0	42.9	57.1	100.0	40.5	19.0	40.5							
COSTA RICA (86)	100.0	61.7	38.3	100.0	27.2	56.1	16.7							
ECUADOR (90)														
PERÚ (86)	100.0	34.3	65.7	100.0	54.3	25.3	20.4							
R. DOMINI-CANA (89)	100.0	41.1	58.9	100.0	37.1	12.4	50.5							
URUGUAY (86)														
URBANO								RURAL						
ARGENTINA (82)	100.0	71.2	28.8	100.0	22.2	18.1	59.7							
BOLIVIA (89)	100.0	29.1	70.9	100.0	56.8	11.6	31.6							
COLOMBIA (88)	100.0	59.8	40.2	100.0	26.1	11.4	62.4	100.0	27.5	27.5	100.0	47.7	23.0	29.3
COSTA RICA (86)	100.0	74.9	25.1	100.0	24.7	47.8	27.5	100.0	49.8	50.2	100.0	28.1	60.0	11.9
ECUADOR (90)	100.0	34.8	65.2	100.0	41.7	15.8	42.5							
PERÚ (86)	100.0	49.5	50.5	100.0	34.9	35.2	29.9	100.0	5.4	94.6	100.0	74.1	15.2	10.7
R. DOMINI-CANA (89)	100.0	45.3	54.7	100.0	36.2	10.2	53.6	100.0	29.7	70.3	100.0	39.1	16.7	44.2
URUGUAY (86)	100.0	80.1	19.9	100.0	33.7	17.6	48.7							

Fuentes: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Bogotá, 1989.

DGEC. "Necesidades Básicas en Uruguay", 1988.

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC, "La pobreza en Argentina". Buenos Aires, 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas". 1989.

PNUD, RLA/86/004. "Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la pobreza en República Dominicana". Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en Bolivia". La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. "Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras".

PNUD, RLA/86/004. "Pobreza y Política Social en Costa Rica". San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004. Ministerio de la Familia. "La pobreza en Venezuela", 1990.

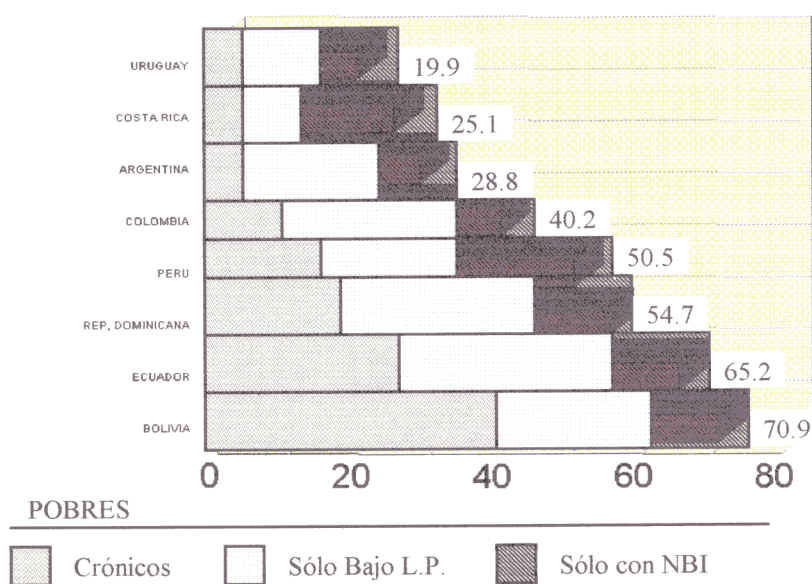
PNUD, RLA/86/004. "La pobreza en el Perú". 1990.

GRAFICO N° 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA EN 8 PAISES DE A.L.

según M.I.P.

Alrededor de 1985



L.P: Línea de Pobreza.

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Equipos Nacionales PNUD-RLA/86/004.

La pobreza rural, según MIP, se ha estimado para cuatro países, como se puede ver en la tabla, los niveles de pobreza global son más altos en las áreas rurales respecto a las urbanas. En los cuatro países: Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana, la pobreza rural afecta entre el (50%) y el (95%) de los hogares rurales. Por tipos de pobreza las situaciones son más heterogéneas de país a país en las áreas rurales.

En conclusión, Perú es un país considerado como uno de los que tienen mayor porcentaje de pobres del contexto Latino Americano y del Caribe y por ende uno de los que están considerados más pobres del mundo.

2. PERFIL DE LA POBREZA EN EL PERÚ

2.1. Población Pobre.

La población peruana, según el Censo Nacional de 1993, asciende a 22.6 millones de habitantes. La población nacional es evidentemente urbana, dos de cada tres peruanos residen en las ciudades, y el resto vive en las zonas rurales del país. Lima Metropolitana concentra el 27 o 28 por ciento de la población total aproximadamente.

La población peruana se caracteriza por ser predominantemente joven, el 46 por ciento está integrada por menores de 19 años de edad y el 17 por ciento está comprendida entre los 20 y 29 años de edad. La población femenina supera ligeramente a la masculina: 51 y 49 por ciento para cada caso. El promedio nacional de miembros por hogar es de cinco personas. El promedio mínimo lo tiene Lima con 4.9 y el promedio máximo la Selva rural 5.4. Un tercio de los hogares peruanos tienen un número de miembros por hogar que varía entre tres a seis componentes.

TABLA N° 5
POBLACIÓN URBANA Y RURAL DEL PERÚ, 1994
(Distribución Porcentual)

ÁREAS	%
URBANA	70,5%
RURAL	29,5%

Fuente: Cuánto S.A. ENNIV 1994 y Censo Nacional de 1993.

De este total de población peruana, según revela la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV 1994), más o menos, la mitad de la población peruana, once millones quinientos mil peruanos aproximadamente (49.6%) de la población peruana) se encuentran viviendo en situación de pobreza y, es la más afectada por la crisis económica y por las medidas de ajuste y estabilización económica⁷⁸. Así mismo, otros estudios nos revelan que la pobreza afecta a cerca del (70%) de la población⁷⁹. Estos estudios sostienen que la población está dividida en ricos y pobres, en donde la clase media tiende a desaparecer porque su poder adquisitivo es muy bajo. Es así que sus ingresos no cubren los gastos de una canasta básica de consumo, encontrándose aquí un sector de profesionales entre ellos los profesores de niveles escolares y universitarios que trabajan en el Sector Público, sus sueldos y salarios son muy bajos, y también algunos trabajadores del Sector Privado más que todo los que están dedicados a trabajos de servicios.

Examinando la evolución de la pobreza en el Perú encontramos (Ver Tabla N° 6 y Gráfico N° 5) que aumentó en la última década. El porcentaje de pobres se incrementó en 41.6 por ciento en 1994. Sin embargo, respecto a los niveles de pobreza prevalecientes en 1991 (55.3%), la incidencia de pobreza ha experimentado en 1994 una disminución de 6 puntos porcentuales, aproximadamente, 49.6 por ciento.

⁷⁸ Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV, 1994) realizada por Cuánto S.A. Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁷⁹ UNICEF y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estrategias para superar la pobreza. Caso: Situación del Perú. 1990.

La caída de los niveles de vida de la población se ha acentuado cada vez más. En 1985, 42 de cada 100 peruanos vivían en condiciones de pobreza, lo cual en el significado de las actuales cifras revela una continuidad en el deterioro de los niveles de vida. La crisis económica de los 80 y su agudización, producto de políticas económicas ineficaces, agravaron sostenidamente las condiciones de vida de los peruanos y, más aún, agudizó la magnitud de la pobreza. Este proceso de empobrecimiento paulatino se verifica con los gastos de consumo en un 46% entre 1986 y 1990 y, en un 31% adicional entre 1990 y 1991 en Lima Metropolitana.

La brecha de pobreza es mayor en 1994 que en 1995; sin embargo, en los últimos tres ha experimentado una reducción de 3.4 puntos porcentuales. Si bien la severidad actual de la pobreza es mayor que la de hace 10 años, es menor en 1.2 puntos porcentuales que la de 1991. Pese a que los últimos tres años los indicadores de pobreza han disminuido, todavía la mitad de la población peruana se encuentra viviendo en condiciones precarias, lo que constituye una gran desafío para las autoridades gubernamentales y para la sociedad en su conjunto, más aún, si uno de cada cinco peruanos vive en la pobreza extrema.

La evolución de la pobreza extrema, o sea de la población que no logra alimentarse adecuadamente, tiene el mismo comportamiento que en los estimados de pobreza que hemos señalado líneas arriba: un incremento fuerte en los indicadores desde 1985 hasta 1991, y luego una reducción de los mismos hacia 1994. Sin embargo, los índices para este último año son

mayores que los de 1985. La excepción es el indicador de la severidad de la pobreza extrema, que se mantiene igual en ambos casos en un valor de 2.6 por ciento.

TABLA N° 6

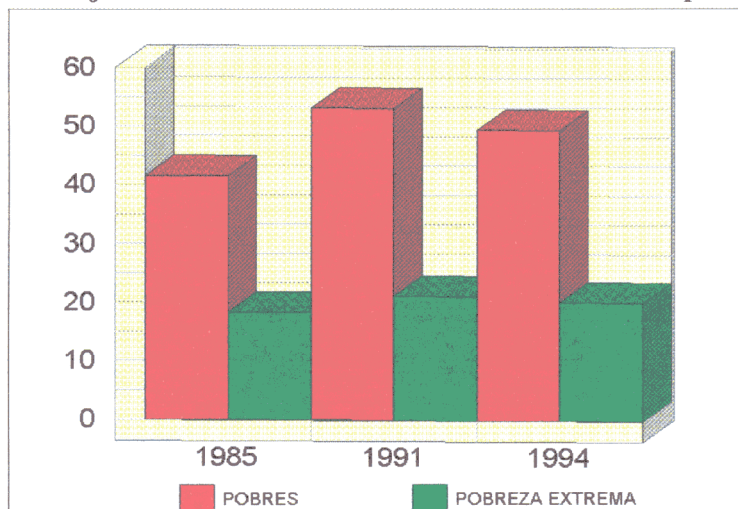
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ
(Porcentaje de la Población) ¹

NACIONAL	1985	1991	1994 ²
POBRES ³	41.6	53.3	49.6
EXTREMOS ⁴	18.4	21.2	20.2
NO EXTREMOS ⁵	23.2	32.1	29.4
LIMA METROPOLITANA			
POBRES	27.4	48.9	37.6
EXTREMOS	3.4	10.1	4.7
NO EXTREMOS	24.0	38.9	32.9

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

1. Los estimados de pobreza para 1985 y 1991 han sido obtenidos de base en los resultados de las Encuestas de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) de esos años, realizadas por INEI y Cuánto S.A. La ENNIV 1991, no incluyó la Selva y Costa rural.
2. Según los resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV-94) realizada por Cuánto S.A.
3. En el estudio son considerados como pobres las personas cuyo gasto total no cubre el costo de una característica básica de consumo (alimentos y otros bienes y servicios prioritarios).
4. Los pobres extremos son aquellas personas cuyo gasto total no alcanza siquiera para satisfacer adecuadamente sus necesidades nutricionales.
5. Los pobres no extremos son aquellos peruanos cuyo gasto cubre sus necesidades alimentarias pero, que, sin embargo no pueden pagar servicios como agua potable, desagüe, luz eléctrica, educación, salud y otros bienes.

GRÁFICO N° 5
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1985, 1991, 1994
(Porcentaje de la Población Nacional en situación de pobreza)



Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

1991

En pleno proceso de ajuste económico, el 54% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, situación que no tuvo el respaldo de un programa de asistencia social.

Actualmente, 1 de cada 5 peruanos vive en condiciones de pobreza extrema, por lo que es necesario acciones inmediatas.

1994

La mitad de la población peruana vive actualmente en condiciones dramáticas de pobreza, lo que implica que son afectados once millones quinientos mil peruanos aproximadamente (49.6%) de la población nacional.

La pobreza extrema, como podemos observar en la Tabla N° 6, afecta a cerca de cuatro millones setecientas mil personas (20% del total de

peruanos), en tanto que los pobres no extremos ascienden a seis millones ochocientos mil peruanos (29%).

En relación a la distribución regional de la población pobre, la tercera parte se ubica en Lima Metropolitana, lo que indica que el fenómeno de la pobreza se ha concentrado en las zonas urbanas en forma significativa, como se puede observar en la Tabla N° 7 y Gráfico N° 6.

La distribución de la pobreza en el Perú para 1994, según observamos en el Gráfico N° 6, encontramos en el área rural un 40.6%, siguiéndole el área urbana con un 38.1% y en Lima Metropolitana con un 21.3%, porcentaje significativo en una sola ciudad que es la capital en donde se encuentra el grueso de la población.

TABLA N° 7
INCIDENCIA DE LA POBREZA
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994
(Porcentaje Respecto a la Población de cada Área)

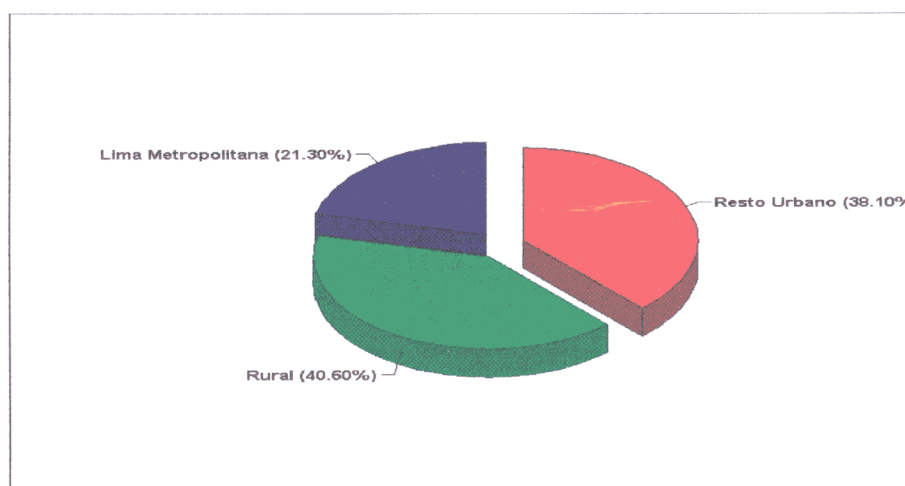
ÁREAS GEOGRÁFICAS	POBLACIÓN			
	POBRES			NO POBRES
	TOTAL	EXTREMO	NO EXTREMO	
	49.6	20.2	29.4	50.4
LIMA METROPOLITANA	37.6	4.7	39.9	60.4
COSTA URBANA	48.9	15.2	33.7	51.1
COSTA RURAL	66.2	31.5	34.8	33.8
SIERRA URBANA	41.6	12.7	28.8	58.4
SIERRA RURAL	68.2	45.6	22.7	31.8
SELVA URBANA	38.8	14.4	24.5	61.3
SELVA RURAL	69.7	45.6	24.1	30.3

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

GRÁFICO N° 6
DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ

1994

(Porcentaje respecto al total de pobres) ¹

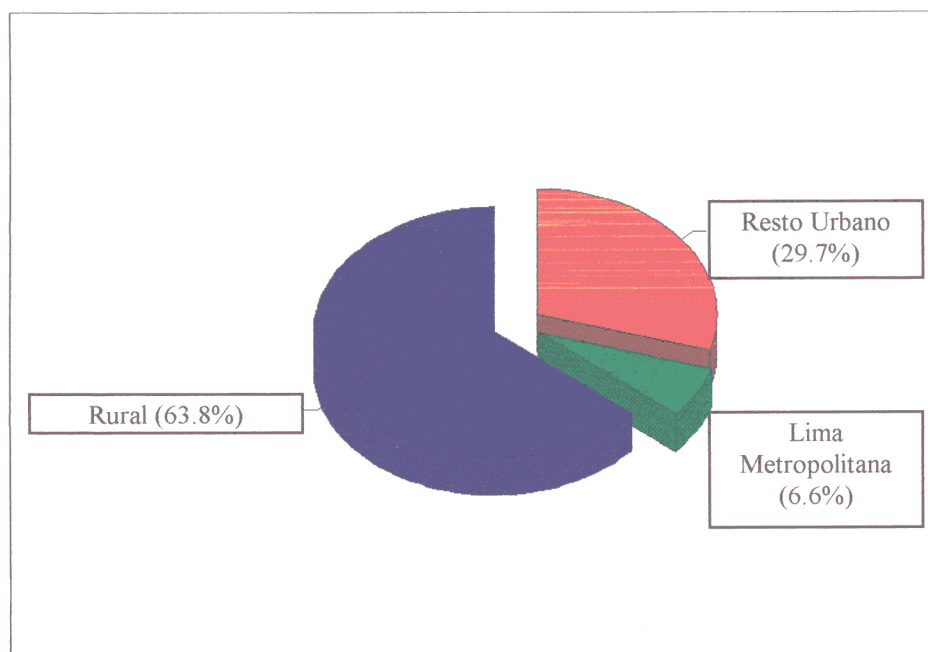


1. El tamaño muestral utilizado estuvo constituido por 3600 viviendas particulares distribuidas en la costa, sierra y selva del país

Fuente: Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV-94) realizada entre Mayo y Setiembre de 1994.

La mayor severidad de la pobreza extrema se concentra en las áreas rurales, presentándose en menor grado en Lima Metropolitana. La contribución a la pobreza extrema de los campesinos de la sierra rural aumenta hasta un 54 por ciento cuando se analiza el grado de desigualdad entre ellos. (Ver Gráfico N° 7 y Tabla N° 8).

GRÁFICO N° 7
DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ
1994
(Porcentaje respecto al total de pobres extremos)



(*) Lima Metropolitana acoge a 2 millones y medio de pobres.

Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

TABLA N° 8

**DESCOMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE POBREZA EXTREMA,
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS 1994 (Porcentaje)**

AREAS GEOGRAFICAS	INCIDENCIA		BRECHA		DESIGUALDAD	
	A	B	A	B	A	B
A NIVEL NACIONAL	20.2	100.0	6.0	100.0	2.6	100.0
LIMA METROPOLITANA	4.7	6.5	1.1	5.1	0.4	3.8
COSTA URBANA	15.2	14.7	3.8	12.3	1.5	11.1
COSTA RURAL	31.5	6.4	9.5	6.5	3.9	6.2
SIERRA URBANA	12.5	10.5	3.5	9.7	1.3	8.7
SIERRA RURAL	45.6	44.5	15.1	49.6	7.0	54.0
SELVA URBANA	14.4	4.5	3.3	3.4	1.1	2.6
SELVA RURAL	45.6	12.9	14.1	13.4	6.1	13.6

1/ No incluye Lima Metropolitana.

A. Los datos indican los porcentajes de pobres, de brecha de pobreza y de desigualdad entre los pobres.

B. Indica la distribución de los pobres, de la brecha y de la desigualdad entre los pobres.

Fuente: Cuánto S.A. ENNIV 1994

La distribución de los pobres según área geográfica la observamos en la

Tabla N° 9.⁸⁰

TABLA N° 9

**DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1994
(Porcentaje respecto a la Población del total de Pobres)**

ÁREAS GEOGRÁFICAS	POBRES	POBRES EXTREMOS	POBRES NO EXTREMOS
Lima Metropolitana	21.3	6.6	31.4
Costa Urbana	19.2	14.7	22.3
Costa Rural	5.5	6.5	4.9
sierra Urbana	14.0	10.5	16.4
Sierra Rural	27.1	44.5	15.2
Selva Urbana	4.9	4.5	5.2
Selva Rural	8.0	12.8	4.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

⁸⁰ La Tabla de la distribución de los pobres según área geográfica se ha elaborado en base a los datos de Cuánto S.A. e INEI.

De la Tabla se desprende que los pobres del Perú viven principalmente en la Sierra rural, representando algo más de tres millones de personas. Lima Metropolitana acoge un quinto de ellos o sea dos millones y medio de peruanos que viven en difíciles condiciones.

Los pobres están concentrados de manera similar en la Costa (46%) y la Sierra (41%), correspondiéndole a la Selva el (13%).

Las cifras de pobreza extrema en el Perú son reveladoras. Hay 63.8% de los más pobres entre los pobres vive en las alejadas zonas rurales, mientras que el resto en las zonas urbanas del país.

En la región de la Costa habita (27.8%) de los pobres extremos, en la Sierra el (55%) y en la selva (17.3%). Lima Metropolitana cobija el (6.6%) de los pobres extremos a nivel nacional.

Esta situación se ha agravado con el paso de los años, debido a la falta de políticas dirigidas a desarrollar el sector agrario y de recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de esta población. En 1994, el 68 por ciento de la población rural era pobre y alrededor del 46 por ciento pobre extremo. Las medidas de la brecha de pobreza y la severidad o desigualdad entre los pobres también han aumentado, con excepción de la Selva rural (Ver Gráfico N° 8, y, Anexo I, Tablas N° 10, 11 y 12). También, la población en pobreza extrema por área geográfica y según grupo de edad por nivel educativo y sexo y por nivel educativo y pobreza de los años 1991 y 1994.

A nivel de departamentos⁸¹, en la Tabla N° 13, se observa que se ha clasificado a los mismos según sus niveles de vida, como muy pobre, pobre,

⁸¹ Es la delimitación político-administrativa de la República del Perú.

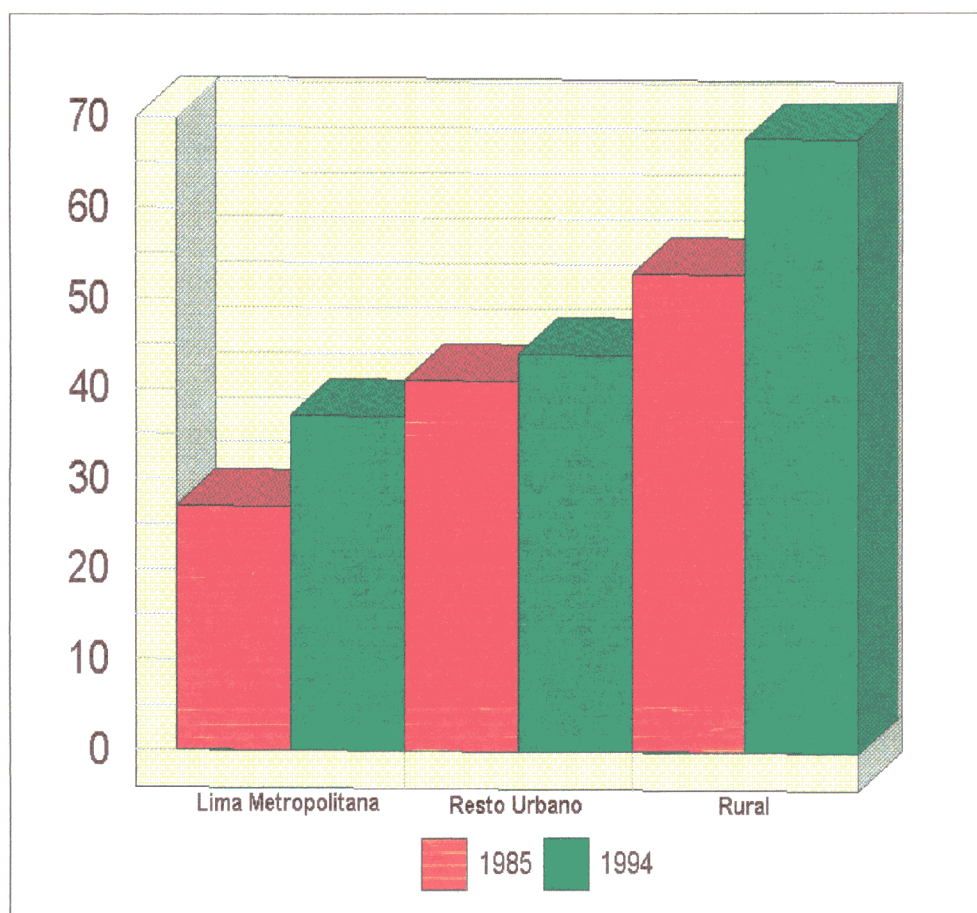
regular, aceptable. Y luego determinan el índice pobreza, siendo los departamentos muy pobres Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Puno con un (4.5%); Cajamarca y Paco con (4.0%); frente a un aceptable Lima y Callao (1.0%).

GRÁFICO N° 8

POBREZA URBANA Y RURAL

1985-1994

(Porcentaje de la población de cada área de situación de pobreza)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos estadísticos de Cuánto - ENNIV 1985 a 1994 e INEI - Compendio de Estadísticas Sociales 1993-1994.

TABLA N° 13**MAPA DE POBREZA 1994**

NIVEL DE VIDA	DEPARTAMENTOS	INDICE DE POBREZA
Muy Pobre	Huancavelica	4.5
	Ayacucho	4.5
	Apurímac	4.5
	Cuzco	4.5
	Puno	4.5
	Cajamarca	4.0
	Pasco	4.0
Pobre	San Martín	3.5
	Huánuco	3.5
	Ancash	3.5
	Amazonas	3.5
	Junín	3.5
	Loreto	3.0
	Piura	
Regular	La Libertad	2.5
	Ica	2.5
	Tacna	2.5
	Ucayali	2.5
	Lambayeque	2.0
	Madre de Dios	2.0
	Moquegua	2.0
	Arequipa	2.0
	Tumbes	1.5
	Lima	1.0
Aceptable	Callao	1.0

Fuente:Fondo de Compensación y Desarrollo (FONCODES).
Enero 1994.

UNICEF

Instituto Huánto S.A.

En los indicadores sociales de cada uno de los estratos del Mapa de Pobreza departamental (ver Anexos I y Anexo II, Tabla N° 14 y Gráfico N° 9, respectivamente), se aprecia que el grupo muy pobre (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Puno, Cajamarca y Pasco) representan el (21.7%) de la población; su actividad principal es la agricultura y la minería como es el caso del departamento de Pasco y una elevada población rural.

Las condiciones de vida precarias de estos departamentos se reflejan no sólo en los bajos niveles de ingreso de la población sino en una serie de indicadores como la tasa de mortalidad infantil que es alrededor del 100 por mil y la tasa de analfabetismo llegan a un 37% en Apurímac, en elevadas carencias en el plano educativo y de salud, y extrema precariedad de vivienda.

El grupo pobre está formado también por siete departamentos (San Martín, Huánuco, Ancash, Amazonas, Junín, Loreto y Piura). En relación a la población nacional, tienen un (25.3%) de población. Tienen como actividad económica principal la agricultura, aunque la actividad minera y petrolera cobra importancia en los departamentos de Junín, Piura y Loreto. Los indicadores sociales muestran una situación ligeramente mejor que la anterior. Su índice de pobreza está entre 3 y 3.5.

El grupo que se cataloga como una condición de vida regular, está constituido por nueve departamentos (La Libertad, Ica, Tacna, Ucayali, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Arequipa, Tumbes), cuya población representa el (20.7%) de la población nacional. La base económica es diversa con énfasis en la actividad industrial y de servicios, así como la actividad minera de Moquegua (Cuajone); Ica (Marcona); Tacna (Toquepala). Existe en estos departamentos, una extrema desigualdad entre los trabajadores ligados a las grandes empresas y el resto de la población. El índice de pobreza fluctúa entre 1.5 y 2.5.

El grupo considerado aceptable está representado por dos departamentos (Lima y Callao) con el (33%) de la población a nivel nacional. La

concentración de recursos y servicios del país, así como las actividades más importantes se sitúan en estos dos departamentos, y están bastante lejos de los demás departamentos. Los indicadores sociales evidencian que los niveles de vida son superiores a los del resto del país. Sin embargo, no hay que olvidar que, pese a todos estos privilegios, Lima alberga y concentra significativos cinturones de pobres.

La clasificación de la población por el nivel de carencias⁸² de acuerdo a la clasificación de la población por niveles de pobreza, y según las áreas geográficas, se observa en la Tabla N° 15.

TABLA N° 15
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE POBREZA Y
CARENCIAS SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS
(Porcentaje)

CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN	ÁREAS GEOGRÁFICAS				
	LIMA	COSTA URBANA	SIERRA URBANA	SELVA RURAL	TOTAL
Pobres y carentes	19.3	24.5	23.8	64.8	30.4
Pobres y no carentes	26.6	30.5	23.6	3.1	23.2
No pobres p/carentes	7.9	12.1	10.7	28.1	13.7
Ni pobres ni carentes	43.2	32.9	41.9	4.0	32.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	48.9	55.0	47.0	67.4	53.6
porcentaje de la población con al menos una carencia crítica	27.2	36.6	34.5	92.9	44.1

Fuente: Cuánto S.A. Encuesta sobre Niveles de Vida. Noviembre de 1991 (ENNIV 91). Para diseñar la tabla se hizo según clasificación por CEPAL.

⁸² Los niveles de carencia implica: De educación: analfabetismo del jefe de hogar; de vivienda: techo de estera o paja; de salud: carencia de agua potable.

Según esta clasificación se puede observar, la población de hogares por debajo de la línea de pobreza crítica y con una o más carencias llamada pobreza crónica⁸³ representa a nivel nacional el (30%) de la población de hogares en situación de pobreza, pero sin carencias se le considera pobreza reciente es del orden del (23%)⁸⁴. Hay otra población que habita en hogares carentes, no obstante tener los ingresos suficientes para un consumo adecuado y por tanto están definidos como no pobres o sea carencias iniciales que presentan el (14%). Por último están las personas que no son ni pobres ni carentes que a nivel nacional (todo el Perú) llegan sólo al (33%).

A la extensión de la pobreza se debe de tener en cuenta su desigual distribución geográfica. Así lo demuestra los resultados de la ENNIV-94, muestran que en la Sierra Rural el porcentaje de la población en situación de pobreza crítica es de (70%) mientras que en el área urbana fluctúa, entre (47%) en la Sierra Urbana y (55%) en la Costa Urbana, En Lima Metropolitana los pobres representan el (49%) de la población. Es importante señalar que en esta área del país la situación de pobreza pasó del (17%) en 1986 a 44% en 1990 y a (49%) en 1991.

Esta tabla nos permite apreciar que la pobreza crónica, es típica del área rural, en la medida que afecta al (65%) de la población de la Sierra Rural, mientras que en áreas urbanas la pobreza reciente es más significativa (30%)

⁸³ Pobreza crónica, se trata de un grupo poblacional cuyas deficiencias socioculturales lejos de permitirles cierta movilidad los envuelve en un círculo que les debilita toda posibilidad de salirse de la pobreza.

⁸⁴ Pobreza reciente, son hogares donde se evidencian un proceso de movilidad descendiente por la caída de sus ingresos, debido a que son pobres a pesar de tener características que les permiten tener mejores condiciones de vida que el grupo anterior.

de la población de Lima y en la Costa Urbana y (23%) en la Sierra urbana). La población con carencias iniciales tiene asimismo un mayor peso en la Sierra Rural que en las áreas urbanas. Las carencias en la Sierra Rural afectan al 93% de la población.

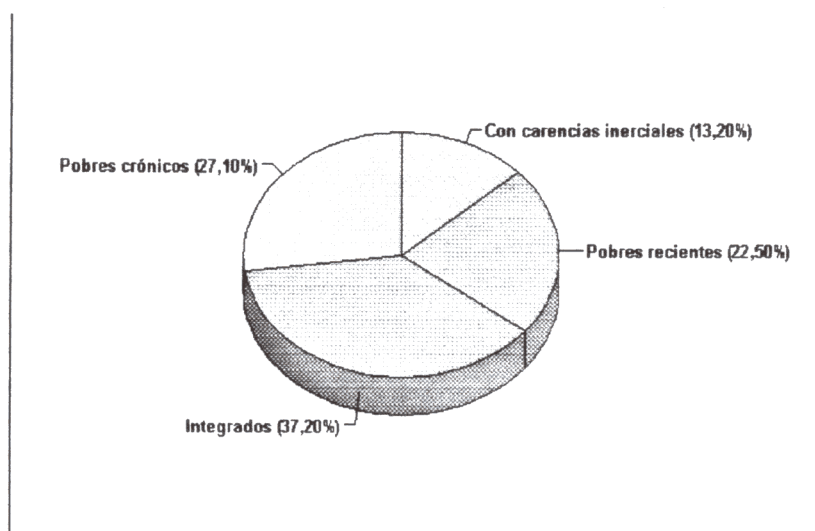
La situación de pobreza en las áreas más desfavorecidas se relaciona a su vez con las deficiencias de educación, salud y la carencia de servicios básicos de la población. Derivado de ello, en los departamentos rurales más pobres los indicadores sociales son deprimentes como se pueden apreciar en el Mapa de la Pobreza en el Perú (Ver Anexo II, Gráfico N° 9).

Para 1994, el Método combinado de la línea de pobreza y de las carencias ha permitido estimar que la pobreza crónica en el Perú afecta a un 27 por ciento de peruanos. Esta población se caracteriza por sufrir carencias de servicios básicos y de insuficiencia de ingresos, lo cual no les permite el desarrollo adecuado de sus capacidades para salir de la pobreza.

La pobreza crónica incide fuertemente sobre la población de la sierra rural, afectando al 45% de ella. Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones realizadas, son los pobladores de la costa rural y la selva rural los más afectados, con unos dos tercios de su población.

La pobreza reciente afecta al 22.5 por ciento de peruanos, como podemos observar en el Gráfico N° 10. Esta categoría refleja los desajustes entre carencias e ingresos y revela una movilidad descendente, en la medida que la ausencia de carencias evidencia mejores condiciones de vida previas. Una característica de este grupo poblacional es que se encuentran preparados para mejorar su situación ante la presencia de condiciones económicas favorables.

GRÁFICO N° 10
POBREZA Y CARENCIAS 1994
(Distribución Porcentual)



Fuente: Cuánto S.A. - ENNIV 1994.

La incidencia de la pobreza reciente es mayor en la Sierra urbana y en la Costa Urbana, afectando a un 33 y 28 por ciento respectivamente. Por su parte, la Costa Rural y la Sierra Rural son las áreas donde la incidencia de la pobreza reciente es menor.

Las personas con carencias inerciales equivale a un 13 por ciento del total. Esto muestra el rezago de una situación anterior de pobreza, la cual determinó un estado de vida caracterizado por estas deficiencias. Esto es porque el indicador de carencias recoge algunos aspectos claves de la historia social de las personas, en tanto que el gasto puede reflejar sólo la situación en un momento dado.

Las personas consideradas como integradas, o sea aquellos que tienen un nivel de gasto superior al costo de la línea de pobreza y no presentan carencias, equivalen al (37%) de la población nacional. Las áreas urbanas con condiciones de vida adecuadas, en relación a las áreas rurales del País. (Ver Anexo I, Tablas N° 16, 17 y Anexo II, Gráfico N° 11).

Finalmente observemos la evolución de la pobreza, considerando la combinación de gasto y carencias, entre 1991 y 1994, en la Tabla N° 18.

TABLA N° 18
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN CARENCIAS 1991 - 1994
(Porcentaje de la Población)

	CRÓNICOS	RECIENTES	INERCIALES	INTEGRADOS
TOTAL				
1991	22.3	33.0	7.7	37.0
1994	22.9	25.3	11.1	40.7
LIMA METROPOLITANA				
1991	14.8	32.8	5.8	46.6
1994	16.6	21.0	7.2	55.1
COSTA URBANA				
1991	18.0	36.9	7.8	37.3
1994	21.3	27.6	13.6	37.5
SIERRA URBANA				
1991	15.4	37.8	5.0	41.8
1994	9.0	32.6	6.2	52.3
SIERRA RURAL				
1991	47.8	24.9	13.8	13.5
1994	45.2	23.0	18.4	13.3

Fuente : Cuánto S.A. ENNIV. 1991 y 1994.

Como se observa, el porcentaje de pobres crónicos prácticamente se ha mantenido constante, sin embargo, la proporción de pobres recientes ha disminuido, y el porcentaje de pobres con carencias iniciales ha aumentando, asimismo los integrados.

Se ha definido la pobreza "como la ausencia de factores apropiados que llevan a un mínimo de ciertas necesidades básicas cuyo abastecimiento requiere de un esfuerzo productivo directo y que es necesario tener en cuenta los siguientes indicadores:

- a) Alimentación, que atienda a los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactorias no solo el agua y los alimentos, sino la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- b) Salud, lo que supone el acceso de los servicios de salud y los medios que permitan el mantenimiento de la salud dentro de la exigencia humana.
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia constituida con materiales apropiados para asegurar su protección y privacidad y, dotada con los servicios de agua potable, drenaje, energía, equipaje, mobiliarios básicos.
- d) Educación adecuada a la respectiva situación socio-cultural y que facilita el acceso al trabajo productivo.

Teniendo en cuenta esta definición de pobreza y de sus indicadores, a continuación desarrollaremos con mayor detalle el perfil de la pobreza en el Perú que nos permita hacer algunas inferencias sobre los niveles de vida de población pobre haciendo una revisión al acceso a los servicios básicos.

2.2. Acceso a los Servicios Básicos.

En esta parte trataremos sobre el acceso que tiene la población pobre a los servicios básicos como: Empleo y ocupación de los jefes de los hogares pobres, a la vivienda, a la educación, a la salud.

2.2.1. Empleo y Ocupación de los Jefes.

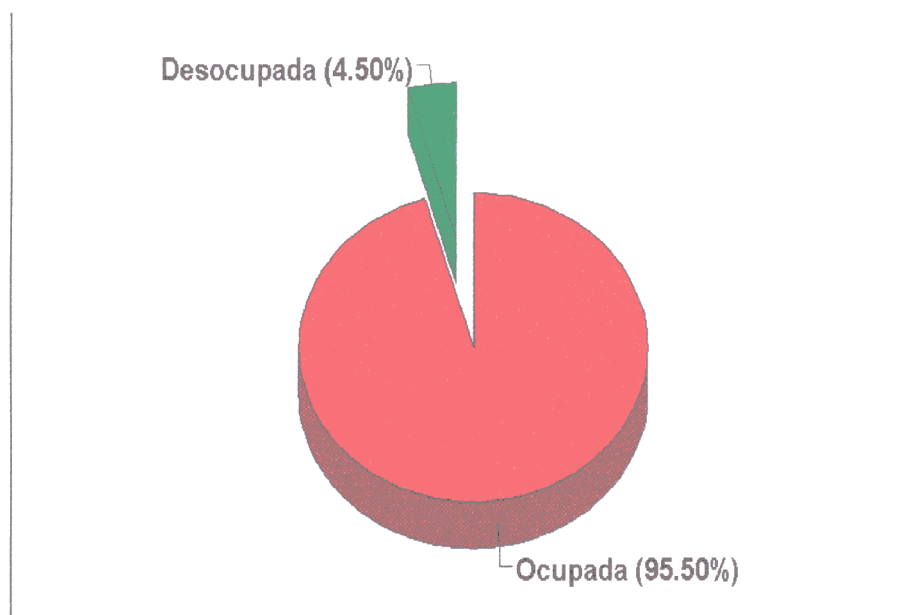
2.2.1.1. Empleo.

Según datos estadísticos de 1994⁸⁵, la población económicamente activa (PEA) mayor de 15 años de edad, asciende aproximadamente a 92 millones de personas en edad de trabajar. La PEA equivalía a 63 por ciento de la población peruana mayor de 15 años de edad, y la diferencia 37 por ciento es la población económicamente no activa (NO PEA). Los niveles de educación de la PEA urbana son superiores a los de la PEA rural y el nivel de educación alcanzado es mayor en los desocupados que en los ocupados (ver Gráfico N° 12).

GRÁFICO N° 12

FUERZA LABORAL ACTIVA (1994)

(Porcentual)



Fuente : Cuánto S.A. ENNIV 1994

⁸⁵

Instituto Cuánto S.A. y UNICEF. Retrato de Familia Peruana. Niveles de Vida, 1994.

En relación a la población pobre, el (38.6%) desempeña funciones de trabajador independientes (son normalmente campesinos, pescadores, etc.) Un (32.6%) de ellos son trabajadores familiares no remunerados mientras que un (20%) obreros.

Las proporciones cambian en el lado de los pobres extremos. En este sector los trabajadores familiares no remunerados tiene un mayor peso (44%), le siguen los trabajadores independientes con un (35%) y los obreros privados con un (17%), como se puede ver en la siguiente tabla.

TABLA N° 19
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN
CATEGORÍA OCUPACIONAL 1994
(Porcentual)

CATEGORÍA OCUPACIONAL	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRE
Empleado	6.7		27.2
Obrero	19.8	17.0	12.8
Independiente	38.6	35.0	40.3
Trabajador familiar no remunerado	32.6	44.0	18.3
Otro	2.3		1.4

Fuente : INEI - Compendio de Estadísticas Sociales 1994-93
CUANTO S.A. ENNIV-94

Los pobres, a nivel nacional, están dedicados principalmente a la agricultura (48.8%), un (21.8%) a las actividades comerciales y un (10.6%) a actividades económicas ligadas al sector manufacturero. En el caso de los pobres extremos el (68.1%) está ocupada en quehaceres agrícolas y en menor proporción al comercio (12.8%) como se aprecia en la tabla.

TABLA N° 20

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 1,994

(Porcentaje)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRE
Agricultura, pesca, minería	49.2	68.1	21.1
Manufacturera, electricidad, agua	10.6		14.0
Construcción	3.8		3.4
Comercio	21.8	12.8	29.6
Servicios	14.6		31.9

FUENTE : Cuánto S.A., ENNIV-94 e INEI Compendio Estadístico 1994-95

La evolución de los indicadores de pobreza en los ingresos laborales ha aumentado en todos los otros asentamientos; así cada vez más (ver Anexo I, Tablas N° 21, 22, 23 y 24) lo cual nos indica que el indicador empleo es el que esta influyendo en la pobreza.

2.2.1.2. Ocupación de los Jefes de Hogares Pobres

Un escaso acceso a los servicios básicos limita la plena participación de los individuos en el proceso económico en general; existen otras características relativas a la condición ocupacional, que se asocian estrechamente con la extensión e intensidad de la pobreza.

La encuesta sobre nivel de vida 1985 al 1994.

La Tabla N° 25 nos permite hacer inferencias en términos de condición ocupacional para los jefes de hogar, en el sentido que son la fuente principal de ingreso del hogar.

TABLA N° 25

OCUPACIÓN DEL JEFE EN HOMBRES POBRES

LIMA METROPOLITANA

(En Porcentajes)

OCUPACIÓN	ENNIV 85	ENNIV 90	ENNIV 91	ENNIV 94
Obrero privado	34.2	22.4	30.1	18.0
Obrero público	3.5	4.4	4.3	15.0
Empleado privado	14.0	12.3	7.9	14.0
Empleador público	7.7	12.9	8.3	13.3
Trabajador del hogar	0.7	1.4	2.9	0.3
Independiente	38.5	42.5	41.2	51.1
Trabajador familiar no remunerado	0.0	1.1	2.9	3.0
Desempleado	1.4	3.0	4.3	5.0

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida, 85,90,91,94.

Elaboración: BCRP, Subgerencia del Sector Real

Dpto. de Estudios del Sector Social.

A nivel nacional, los independientes y la población económicamente no activa (NO PEA) son los grupos que evidencian un mayor grado de pobreza absoluta (P) (Ver Anexo I, Tabla N° 26), sin embargo, si se considera la contribución de cada uno de los grupos en la explicación de la pobreza, ésta estaría concentrada fundamentalmente en el grupo de los independientes agrícolas (en los resultados por pobreza extrema, tanto en grado como en la contribución a la pobreza, el grupo ocupacional que presenta los mayores valores es el independiente agrícola (ver Anexo I, Tabla N° 27). Así mismo, en el análisis de la brecha monetaria (B) se observa que a nivel nacional, la población que es independiente agrícola estaría enfrentándose a la carencia más aguda, una deficiencia monetaria de aproximadamente 43 por ciento y el gasto anual en alimentos por equivalente adulto es el más bajo.

Este resultado a nivel nacional no se mantiene por regiones, en términos de la participación de cada uno de los grupos según grado de pobreza. Es así que en Lima Metropolitana y el resto urbano los más pobres son la no PEA. Mientras que en las áreas rurales son los independientes agrícolas.

Por otro lado, la contribución de los obreros para explicar la pobreza, tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano es significativa 22 y 26 por ciento, respectivamente. En el área rural, más de la mitad de la pobreza estaría explicada por el independiente agrícola.

Como se puede observar, severas condiciones de pobreza se centran en los grupos ocupacionales vinculados a la agricultura. A nivel nacional, la mayoría de los jefes de hogares pobres son independientes agrícolas 26 y 43 por ciento en los grupos de pobreza absoluta y extrema respectivamente; cualquier estrategia que desafíe el problema de la pobreza en el país significa combatir la pobreza en el grupo de aquellos asociados a la agricultura.

Para delinear acciones de política tendentes a aliviar la pobreza, es necesario identificar correctamente quiénes conforman el segmento de los pobres con la finalidad de conocer sus características particulares. Algunos resultados de dicha caracterización -en términos de jefes de hogares- se presenta en las tablas siguientes: (Ver Anexo I; Tablas N° 28, 29, 30, 31).

Es necesario enfatizar la alta asociación de la pobreza a niveles bajos de educación en los jefes de hogar que son independientes agrícolas. Dichos jefes de hogar, en ambos grupos de pobreza, presentan una escolaridad que

no supera los 4 años de estudios aprobados en el sistema de educación formal. Asimismo, la escolaridad de los otros miembros de los hogares rurales de 15 a 45 años es baja.

En este grupo ocupacional, la extensión de tierras propias es baja en comparación con el independiente agrícola no pobre. Adicionalmente, resalta el bajo porcentaje de hogares pobres (en el grupo de pobreza extrema) que recibe asistencia técnica, así como el bajo nivel del gasto en fertilizantes y pesticidas. Alrededor del 90 por ciento de los hogares rurales en pobreza extrema no recibe asistencia técnica de ningún tipo. Los cultivos de estos hogares están a merced de la naturaleza (sequías, inundaciones, etc.), y sin ninguna protección por parte del Estado o de seguro alguno en caso de pérdida de cosechas.

En el caso de los hogares pobres cuyos jefes son obreros, tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano, la escolaridad de dichos jefes no es demasiado baja (fluctúa entre 6 y 7 años), en el sector rural la escolaridad solamente llega a los 3 años de instrucción formal. Así mismo, el porcentaje de jefes de hogar en pobreza extrema con capacitación laboral es bastante bajo en el resto urbano 6 por ciento. La escasa instrucción a nivel de la enseñanza formal, así como de la capacitación laboral de los jefes de hogar obreros en la zona del resto urbano para el grupo de pobreza extrema podría limitar el acceso de estos trabajadores a puestos de trabajo de mayor calificación y poder aspirar a mejores niveles de remuneración. Esta situación merece consideración para crear políticas que solucionen este problema.

En los hogares cuyos jefes son independientes no agrícolas, los pobres están concentrados en actividades ligadas al comercio tanto en Lima Metropolitana como en el resto urbano, aunque en una proporción menor que los no pobres. La diferencia más clara está entre los independientes pobres y no pobres y la razón de ello se debería en parte a su dotación de capital. En la zona rural, la escolaridad del jefe del hogar pobre en este grupo ocupacional es bastante baja (entre 3 y 4 años para los grupos de pobreza extrema y absoluta, respectivamente). Para el resto urbano se identifica a un alto porcentaje de mujeres 46 por ciento como jefes de hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema.

Por último, a nivel nacional, los jefes de hogares que se hallan en una mayor situación de pobreza se encuentran trabajando en actividades ligadas a la agricultura principalmente 26 por ciento y como obreros 23 por ciento, siendo los independientes agrícolas los que tienen una mayor contribución relativa a la pobreza 35 por ciento. Este último aspecto cobra mayor relevancia en las áreas rurales, si se tiene en consideración que la pobreza es explicada en aproximadamente 60 por ciento por los jefes de hogares que trabajan en la agricultura.

Con la información proporcionada por las ENNIV 85, 90, 91 y 94⁸⁶ sobre la ocupación de los jefes de hogares pobres se determinó que la mayor parte laboran como independiente, siguiendo en importancia el grupo de obreros privados. Tal como se puede observar en la Tabla N° 25, la

⁸⁶ Para realizar esta comparación no sólo se ha tomado la información de las encuestas a nivel nacional sobre la "Medición de Niveles de Vida, sino también lo realizado por el INEI sobre el Mapa de la Pobreza de 1994.

estructura de la ocupación de los jefes de hogar, para 1985, 1991 y 1994, encontramos que un 50 por ciento de los jefes de hogares pobres son asalariados. El porcentaje de jefes de hogar desempleados ha crecido en la última ENNIV, pasando del 3 por ciento en 1990 a 4,3 por ciento en 1991 y a 5 por ciento en 1994. Esto responde en parte a la caída que presenta el nivel de ocupación de empleados privados y públicos en el año 1991 y, en los años excesivos es donde se ha hecho más crítica la situación de los hogares pobres más que todo en los denominados pobres recientes.

2.2.2. Vivienda

La vivienda constituye un elemento vital para un adecuado nivel de vida de la población debido a los servicios que brinda para hacer más cómoda la existencia de los que la habitan.

Según datos estadísticos,⁸⁷ el 70 por ciento de los hogares peruanos son propietarios de las casas que habitan, un 10 por ciento habita en viviendas alquiladas. De estos hay un 7 por ciento que han adquirido el terreno de su casa mediante invasión, porcentaje que aumenta hasta un 9 por ciento en el caso de los hogares de extrema pobreza. la gran mayoría ocupa viviendas independientes y un 10 por ciento se encuentran en apartamentos, vivienda de quinta⁸⁸, vivienda en callejón o en casas improvisadas. (Ver Anexo I, Tabla N° 32); por otro lado, existe una gran heterogeneidad en la calidad de los materiales de construcción pudiendo ser ladrillo, adobe y cemento o de

⁸⁷ Cuánto S.A., ENNIV 94 y INEI, Mapas de Pobreza.

⁸⁸ Es una vivienda en agrupación con un solo baño y toma de agua.

esteras (Ver Anexo I, Tablas N° 33, 34, 35). En lo referente a los techos de las viviendas, el 31 por ciento son de techo de concreto, el 28 por ciento de calamina, un 16 por ciento de esteras y el resto con techos de madera, paja u otro material precario. Disponen de servicio de agua potable sólo dos tercios de los hogares y esto en las áreas urbanas, porque en las áreas rurales la situación aún es peor. El ocho por ciento de hogares cuenta con agua potable, pero a través de un caño o pilón fuera de la casa o edificio. El 26 por ciento de hogares simplemente se abastecen de agua para sus quehaceres domésticos desde pozos, ríos, acequias, manantiales o la compran en camiones, tanque, sin garantía para su salud.

Respecto al servicio de desagüe, uno de cada cinco hogares peruanos, no dispone de ningún tipo de desagüe y una de cada dos familias que habitan en las zonas rurales del país no cuentan con servicios en ninguna de sus formas.

Un 73 por ciento de la electricidad llega a los hogares peruanos y apenas alcanza al 30 por ciento de los hogares de la costa y la sierra rural. En la selva los hogares campesinos desconocen el alumbrado con corriente eléctrica. Estos hogares principalmente utilizan el keroseno para alumbrar sus viviendas. El 21 por ciento en todo el país utilizan como combustible para alumbrarse el keroseno, petróleo o gas, y un 5 por ciento recurre a las velas. 38 por ciento utilizan para cocinar el keroseno, un 28 por ciento el gas y en 29 por ciento la leña (más utilizado en las áreas rurales).

Refiriéndonos específicamente a la situación de las viviendas de los pobres, vemos en las siguientes tablas.

TABLA N° 36**CONDICIONES DE LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN POBRE****(1994)**

VIVIENDA	POBLACION	
	POBRE	EN EXTREMA POBREZA
Casas independientes	91.5%	95.0%
Construidos de adobe	51.5%	65.4%
Piso de tierra	56.7%	75.4%
Techo de calamina	33.3%	(de estera, paja o madera)

Fuente : CUANTO S.A. ENNIV. 1994 ; INEI - Compendio de Estadísticas Sociales.

Las condiciones precarias de vivienda en que viven cerca de la mitad de Peruanos, muestra el escaso avance realizado en este sector durante los últimos años. Según los resultados de la encuesta (ENNIV-94), los pobres del Perú en un 91.5% viven en sus casas independientes (sean éstas de ladrillo, madera, adobe, quincha o estera).

Una de las formas que evidencia las difíciles condiciones de vida, es la calidad de los materiales empleados en la edificación de las viviendas y los servicios con que cuenta. Así, la gran mayoría de ellas están construidos de adobe (51%), tienen suelos de tierra (56.7%) y poseen un techo de calamina (33.3%) (ver Tabla N° 37). Un (51.4%) de ellas tiene abastecimiento de agua en su interior, el 35% no posee desagüe de ningún tipo y una gran proporción no tiene luz eléctrica (42.6%).

Se puede agregar que los pobres utilizan mayormente el keroseno (38.7%) y la leña (44.3%) como combustible para sus quehaceres diarias, y las viviendas en la mayoría de los casos las han obtenido mediante

invasiones⁸⁹.

La población en extrema pobreza muestra una marcada tendencia a vivir en casas independientes (95%), las paredes de sus hogares están construidas de adobe (65.4%) y el sauelo es simplemente de tierra (75.1%), mientras un tercio de los techos es de estera, paja o madera.

Los servicios con que cuentan las viviendas de los pobres extremos muestran claramente su precaria situación, y la necesidad urgente de ser mejoradas, pues su calidad esta directamente relacionada con la salud de quienes las habitan.

Así, sólo un tercio de las casas posee abastecimientos de agua dentro de la vivienda (37.6%) o simplemente los habitantes de la vivienda tienen que ir al río para proveerse del líquido vital (32.5%), a ello se debe sumar que más de la mitad no tiene servicio de desagüe (52.%).

El alumbrado es a base de keroseno (52.2%) y utilizan básicamente la leña como combustible para cocinar sus alimentos (67.9%) (ver Tabla N° 38 y 39).

2.2.3. Educación

El Sistema Educativo Peruano atiende a la Población escolar a través de las Instituciones estatales y privadas. La responsabilidad es compartida en un (83%) por el Estado y el restante (17%) por organizaciones laicas y religiosas del sector privado.

⁸⁹ Es la ocupación de un terreno baldío por un grupo de personas desposeídas de vivienda.

TABLA N° 37

**HOGARES POR CLASIFICACIÓN DEL MATERIAL DE
CONSTRUCCIÓN
DE LA VIVIENDA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y NIVELES
DE POBREZA (1991-1994)
(Porcentaje)**

NIVELES DE POBREZA Y ÁREAS GEOGRÁ- FICAS	TOTAL		NOBLE		SEMI- NOBLE		RÚSTICO	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
TOTAL	100.0		100.0		100.0		100.0	
	(3,175,968)	(4,449,202)	(579,536)		(1,358,618)		1,237,824	
			(633,231)		(3,541,684)		274,286	
Pobres	48.1	41.5	18.4	7.7	4.8	45.9	65.0	62.8
	(1,465,066)	1,845,532	(106,503)	48,800	(554,295)	1,624,403	1,624,403	172,148
Lima	35.4	21.1	77.2	83.2	40.7	18.9	26.3	24.5
Costa Urbana	18.4	19.3	11.4	16.8	24.3	19.2	15.3	21.0
Sierra Urbana	18.1	13.4	11.4	0.0	30.6	14.6	10.3	5.9
Sierra Rural	28.1	27.8	27.6	0.0	4.4	31.4	48.1	2.9
No pobres	53.9	58.5	81.6	92.3	59.2	54.1	35.0	37.2
	(1,710,902)	(2,603,850)	(473,023)	(584,431)	(804,323)	(1,917,282)	435,556	602,138
Lima	45.5	35.5	71.0	71.3	42.2	24.9	22.5	28.0
Costa Urbana	17.3	19.0	22.0	20.2	15.9	19.1	14.8	11.3
Sierra Urbana	21.3	18.6	6.8	6.7	33.1	22.6	15.4	12.7
Sierra Rural	16.2	13.4	0.21	0.0	8.8	18.1	47.3	0.0
Pobres Extremos	17.9	15.7	1.7	0.0	10.4	17.5	33.7	28.0
	(568,253)	(696,709)	(9,942)	0.0	(140,911)	(120,008)	(417,400)	(75,701)
Lima	17.4	6.9	61.2	0.0	23.8	4.6	14.2	25.5
Costa Urbana	16.0	13.0	11.1	0.0	29.0	12.7	11.8	15.0
Sierra Urbana	17.7	10.1	27.7	0.0	40.3	11.2	9.8	1.9
Sierra Rural	48.9	45.6	0.0	0.0	6.9	51.1	64.2	1.6

1/ Incluye a los pobres y no pobres.

Fuente: Cuánto S.A. Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida - ENNIV 1991 - 1994.

Noble. Está conformada por la combinación de materiales ladrillo o bloque de cemento, parquet o maderas pulida; láminas asfálticas, vinílicos o similares, losetas o similares y concreto armado.

Seminoble. Adobe o tapia, madera, entablados, cemento, tejas, planchas de calamina, fibras o similares.

Rústico. Quincha, piedra con barro, estera, tierra, paja, hojas de palmeras, etc.

TABLA N° 38

ABASTECIMIENTO DE AGUA DESAGÜE, ALUMBRADO

Y COMBUSTIBLE POR NIVELES DE POBREZA 1994

(Porcentaje)

	POBLACIÓN		
	POBRE	POBRE EXTREMO	NO POBRES
1. ABASTECIMIENTO DE AGUA			
Dentro de la vivienda	51.4	37.6	76.5
Río	20.7	32.5	8.4
Pozo	10.8	30.9	6.5
Otro	17.1		8.6
2. SERVICIO DE DESAGÜE			
Red pública	32.2	24.0	68.3
Pozo séptico	10.4	14.0	7.4
Pozo ciego	19.5	10.0	11.1
No tiene	37.9	52.0	13.2
3 TIPO DE ALUMBRADO			
Electricidad	57.4	10.0	84.8
Kerosene	34.9	52.2	12.6
Vela	7.7	37.8	2.8
4. TIPO DE COMBUSTIBLE USADO PARA COCINAR			
Gas	10.7		39.6
Kerosene	38.7	32.1	36.9
Leña	44.3	67.9	17.4
Otro	6.3		6.1

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos de Cuánto S.A. e INEI.

TABLA N° 39

POBLACIÓN EN SITUACION DE POBREZA EXTREMA 1994

VIVIENDA	EN LIMA	EN LA SIERRA RURAL
Casa Independientes	59.4%	99.2%
Viviendas improvisadas	25.0%	
Construidas con ladrillos	40.0%	
Construidas con adobe		94.7%
Techos, mayoría estera	31.2%	
Techos de teja		45.9%
Paredes de esteras	31.2%	
Alumbrado eléctrico	90.6%	19.5%
Usa lamparín		64.3%
Posee agua en su casa	43.7%	
Recurre al camión cisterna	22.0%	
Extrae agua de ríos o manantiales		52.6%
Piso de tierra	53.1%	93.2%
Piso de cemento	40.6%	
Viviendas posee servicio de desagüe	34.4%	
No tiene servicio de desagüe		64.3%
Combustible mas usado: kerosene	84.4%	
Combustible mas utilizado: la leña		80.5%

Fuente : Elaboración propia en base a los datos de INEI, CUANTO S.A. 1994 y del Ministerio de Vivienda y Construcción.

En 1992, según cifras estimadas por la Dirección General de Estadísticas e Informática del Ministerio de Educación, se habrían incorporado 106,464 nuevos alumnos al Sistema Educativo Nacional, lo que significa porcentualmente el (1.4%) en relación al alumnado de 1991 y en 1994 por situaciones de crisis económica ha descendido.

En la modalidad escolarizada participa el (96%) de los estudiantes del país, incluyendo a la educación universitaria, que involucra al (6.6%) del total de Matriculados en 1992, (5%) de 1994.

El número total de Centros educativos en 1991, se incrementó en (2.2%) respecto a la infraestructura existente en 1990. El (60.4%) de éstos corresponde a centros educativos que albergan al alumno que cursa la

Educación Primaria. En el ámbito de Lima, el número de Centros escolares aumentó en (8.2%) con respecto a 1991 y en 1994 ha aumentado el número de centros educativos en las zonas marginales de la ciudad.

En el marco del concepto de la eficiencia del Sistema Educativo y para medir sus logros en términos de producción y productividad, se utilizan los indicadores de Promoción, Repitencia y Deserción.

En 1992 la Deserción Global en la Educación Primaria fue (5.0%) del total de los estudiantes de ese nivel en el departamento de Lima. Este porcentaje es mayor a la cifra de 1991 (4.5%) y en 1994 ha crecido el porcentaje.

En la Educación Secundaria la misma variable registra en (8.5%) en 1992. Cabe precisar que la mayor proporción de estudiantes que se retiran, se presenta en los primeros grados tanto de primaria como de secundaria, y situación continua en 1994.

Respecto a la tasa de repitición de los estudiantes de Lima, ésta se ubica en (6.4%) y (11.4%) para los alumnos de primaria y secundaria, respectivamente.

Según estimaciones del Departamento de Informática y Documentación de la Asamblea Nacional de Rectores, indican que el número de alumnos matriculados en la Universidad Peruana en 1992 se incrementó en (7.4%) respecto de 1991. El (6.5%) correspondió a la matrícula atendida por el Sector Público y el (34.4%) por el privado.

Con relación a los docentes universitarios, su número muestra una variación de (4.8%) en 1992 en comparación al período anterior.

En cifras absolutas, la Universidad Peruana en 1992 habría contado con el concurso de 30,098 docentes, los cuales ha disminuido en un porcentaje considerable en el año 1994.

El Analfabetismo para las personas mayores de 15 años muestra una tasa de (10.4%) cifra obtenida de los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar efectuada entre 1991 - 1992 y para los años posteriores (ver Anexo I, Tablas N° 40, 41).

Según Región Político-administrativa, las Regiones Inca y Libertadores Wari con (21.5%) y (18.2%) respectivamente inscriben los valores más altos de peruanos que no saben leer ni escribir. En contraste, la Región Lima - Callao en (3.55%) presenta la tasa más baja.

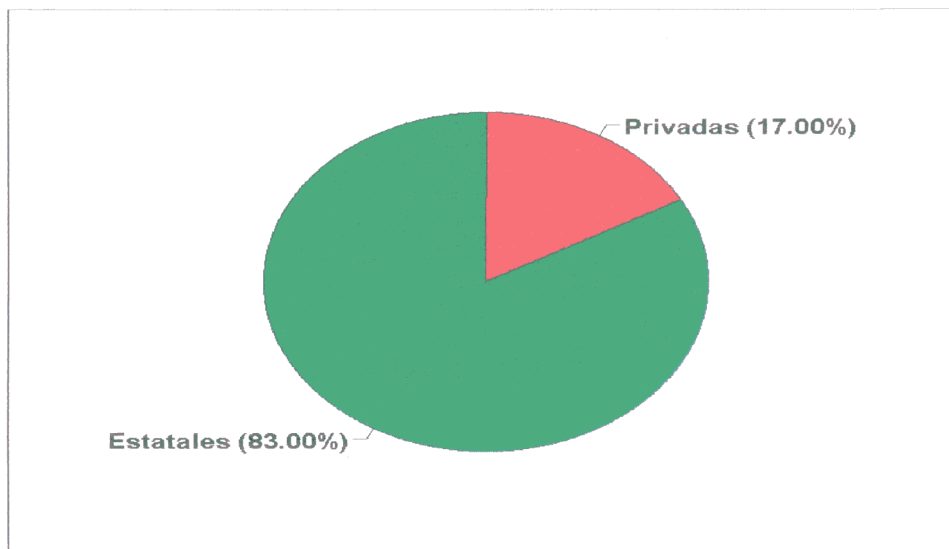
El acceso a mayores niveles de educación continúa cerrado para los pobres del País. A nivel nacional, el (15%) de los pobres mayores de 6 años no tienen ningún nivel de educación, mientras que el (48%) sólo ha logrado cursar algún año de primaria.

La situación es grave en los pobres extremos, donde el (20%) no tiene ningún nivel educativo y el (57%) sólo ha cursado algún año de primaria.

Con respecto a las zonas rurales en el Perú, vemos que la pobreza educativa se asocia a la económica de manera dramática.

En Lima Metropolitana la Situación no es mejor. Un (16%) de los pobres no tiene ningún nivel educativo.

GRÁFICO N° 13
INSTITUCIONES ESTATALES Y PRIVADAS
DEL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO



Fuente : Dirección General de Estadística e Informática del Ministerio de Educación, 1995.

En la sociedad peruana, la educación juega un importante papel como factor de ascenso social. Lograr un elevado nivel educativo constituye una parte generalizada para los estudiantes y sus familiares. Sin embargo, las pautas para conseguirlo permanecen cerradas para los desposeídos.

Si observamos la Tabla N° 42, encontramos que, en 1994, del total de la población mayor de seis años y que vive en situación de pobreza, un (15%) no tiene nivel educativo, un (48%) ha logrado cursar algún año de primaria con 31 por ciento secundaria y solamente un (5%) algún nivel educación universitaria.

Así mismo, de la tabla se desprende que la situación cambia sustancialmente en el caso de la población no pobre, el porcentaje de

personas que no tiene ningún nivel educativo se reduce a (7%) y un apreciable (15%) alcanza la educación universitaria.

TABLA N° 42
POBLACIÓN DE 6 Y MAS AÑOS,
POR NIVELES EDUCATIVOS
1994
(Porcentaje)

NIVEL EDUCATIVO	POBLACIÓN	
	POBRE	NO POBRE
Primaria	48.4	29.8
Secundaria	30.9	39.7
Superior	5.4	23.3
Ninguno	15.1	7.1

Fuente : Elaboración propia en base a los datos de CUANTO S.A. ENNIV-94 y de la Dirección de Estadística e Informática del Ministerio de Educación.

Analizando la situación educativa de la población en extrema pobreza, se encuentra que sus oportunidades son mínimas, un (20%) no alcanza ningún nivel educativo y una gran mayoría se queda en algún año de primaria.

En relación a los pobres extremos de las áreas rurales, un (23%) no alcanza ningún nivel de educación, situación que cada vez más se agrava al no ser considerados en los planes de desarrollo desde el gobierno, quienes los ignoran y no le dan ninguna solución.

Por otro lado, es importante resaltar que, siendo la educación vista como un mecanismo de movilidad social, hasta hace pocos años la oportunidad era

aprovechada básicamente por varones discriminándose así a la mujer. En la actualidad las oportunidades educativas tienden a equilibrarse tanto para los varones como para las mujeres. Sin embargo, aún hay un porcentaje considerable de mujeres que no tiene ningún nivel educativo (14%) frente a un (8%) de los varones que no tienen nivel educativo y éste se acentúa más en la población pobre.

Por último, el analfabetismo sigue siendo un problema a nivel nacional; en el Perú, según los últimos datos⁹⁰, más de un millón trescientas mil personas mayores de 15 años de edad no saben leer ni escribir y, cerca de la mitad de esta población analfabeta (43%) se encuentra concentrada en la sierra rural y un (12%) en Lima Metropolitana. De esta población analfabeta, la población femenina resulta marcadamente superior a la masculina, debido a la escasez de oportunidades y porque en algunos lugares del territorio peruano se perjudica la educación femenina.

En términos generales la problemática educativa en el Perú es profunda y atañe a grandes sectores de la población debido a los factores estructurales, económicos, políticos, sociales y culturales.

Siendo la educación uno de los indicadores más importantes y esenciales para el desarrollo de toda sociedad, es uno de los indicadores que está llevando a la pobreza y por ende a la desigualdad social en el Perú, por no tener una buena política educativa que responda a las necesidades de la población y a sus requerimientos esenciales a partir de su propia realidad.

⁹⁰

Según datos estadísticos sobre situación educativa, 1994 de Cuánto S.A. - ENNIV-1994 y de la Dirección General de Estadística e Informática del Ministerio de Educación.

2.2.4.- Salud

La inversión en salud es vital para el desarrollo de toda sociedad porque equivale a contribuir al desarrollo económico reduciendo las pérdidas de productividad originadas por las dolencias que afectan a los trabajadores. Posibilita, además, incrementar la matrícula de los niños en las escuelas.

En el Perú, el problema de la salud se presenta muy complejo debido principalmente al deterioro progresivo de las condiciones de vida de la población, de la infraestructura de los servicios de salud y el deficitario acceso a los mismos.

Uno de los problemas que tienen que ver con la salud es el alto porcentaje de desnutrición existente en el Perú que está focalizado en los grupos sociales de menores ingresos. Esta situación obliga al Estado y a las instituciones privadas a desarrollar actividades de complementación alimentaria.

En este tipo de medidas se inscriben los programas de intervención directa en los establecimientos de salud, a madres gestantes y/o lactantes, pacientes y familiares afectados por tuberculosis (TBC), Programas de Alimentación y Nutrición en familias de Alto Riesgo (PANFAR) y los Comedores Populares del Ministerio de Salud para la atención de Menores en abandono y riesgo Nutricional. Estos programas son dirigidos por el Instituto de Alimentación y Nutrición (INAN) conjuntamente con el Ministerio de Salud.

Las cifras obtenidas de la oficina de Estadísticas e Informática del INAN,

muestran que en 1992 tanto las raciones distribuidas, como la Población beneficiada por estos servicios a madres gestantes y/o lactantes fueron menores en 23.0% y 23.9% al año anterior. Los departamentos de Piura, Ayacucho y La Libertad, advierten el mayor número de pobladores beneficiados con 9.0%, 7.3% y 7.0% respectivamente.

La población afectada por TBC y sus familiares beneficiados y atendidos en Centros de Salud, al igual que las raciones que le fueron asignados, también disminuyeron. Así, la población beneficiada disminuyó de 28,602 en 1991 a 8,486 en 1992 y las raciones de 5,404 a 2,347 para el mismo año.

Por otro lado, según los datos obtenidos por ENNIV en 1994 la consulta médica por parte de las personas enfermas o accidentadas es limitada. En Lima Metropolitana, debido a la mayor disponibilidad de servicios y profesionales de salud y también por la cercanía relativa a los Centros de asistencia, el porcentaje de atención se eleva a 64 por ciento, lo que no ocurre en las zonas rurales del Perú, especialmente en la sierra y la selva, donde solo uno de cada cuatro enfermos o accidentados acudió a consulta médica. Esto es debido a la falta de personal médico, a la escasa infraestructura de salud y a la carencia de los medicamentos adecuados.

El mantenimiento de una buena salud está relacionada con el nivel de ingresos. En una situación como la del Perú en donde la disponibilidad a los accesos primarios de salud no es la óptima y las condiciones de pobreza afectan a la mitad de los habitantes, la población enferma de más escasos recursos es la que menos consulta hace. Veamos la siguiente tabla:

TABLA N° 43
POBLACIÓN QUE ESTUVO ENFERMA SEGÚN NIVELES DE POBREZA
1994
(Porcentaje)

	POBLACIÓN	
	NO POBRE	POBRE
PORCENTAJE DE ENFERMOS	30.8	30.0
Enfermos que consultó al médico	51.0	32.0
Enfermos que no consultaron al médico	49.0	68.0

Fuente : Elaboración propia en base a los datos de Cuánto S.A.
ENNIV-94 y Centro de Estadística del Ministerio de Salud.

Así mismo, las cifras indican que el 39 por ciento del total de enfermos que realizaron una consulta médica era pobre, en tanto que el (61%) era no pobre. La situación es más crítica para los que viven en situación de pobreza extrema. (Véase la Tabla N° 44).

El progresivo deterioro del sistema de salud en el Perú en los últimos años, ha afectado principalmente a los centros de atención primaria; en este contexto, la falta de recursos humanos e infraestructura determinan que los hospitales⁹¹ sean los establecimientos que soportan la mayor demanda de atención: un 40 por ciento de enfermos que buscan consulta especializada acuden a ellos. Luego son los centros de salud los más frecuentes (15%), las clínicas y los centros médicos particulares (15%), y también las farmacias (11%).

⁹¹ Los hospitales son los establecimientos que soportan la mayor demanda de atención (un 40%) de enfermos que buscan consulta especializada.

TABLA N° 44

CONSULTA DE LA POBLACIÓN ENFERMA O ACCIDENTADA 1994

(Porcentaje)

	TOTAL POBLACIÓN	POBRES EXTREMOS	TOTAL POBLACIÓN	NO POBRES
Hospital	40.0	28.3	34.1	43.8
Centro de Salud	14.8	24.0	19.7	11.7
Puesto sanitario	5.7	12.1	9.3	3.4
Puesto comunal	1.9	4.0	3.3	1.0
Clínica / Consultorio	14.7	6.0	9.8	17.9
Farmacia	11.2	11.1	12.7	10.2
Otros ⁹²	11.6	14.4	11.0	12.0

Fuente : Cuánto S.A. ENNIV. 1994

Los hospitales registran la mayor asistencia de enfermos y accidentados tanto en la capital del país como en las ciudades de provincias. En el campo los centros de salud desempeñan un papel importante en la atención de la población.

Un tercio de los pobres, que se encuentran enfermos o accidentados acuden a los hospitales a recibir atención médica. Uno de cada cinco se dirige a los centros de salud, mientras que el resto se atiende en las farmacias (13%), en los puestos sanitarios (9%), puestos comunales (3%). (Ver Anexo I, Tablas N° 45 y 46 y Anexo II Gráfico N° 14).

Por otro lado, es importante resaltar que en el Perú existe una inadecuada distribución de los profesionales de la salud. Un 55 por ciento de los médicos del sector salud residen en Lima y Callao⁹³. Ocho de cada diez peruanos enfermos o accidentados son atendidos por un médico al sufrir una dolencia o

⁹² Casa de la persona consultada, casa de enfermo.

⁹³ Según el Censo de Infraestructura y Recursos Humanos de 1992.

accidente⁹⁴, uno de cada diez busca la ayuda de un farmacéutico, y el resto es atendido por un auxiliar paramédico o un curandero. En la sierra y en la selva rural los técnicos sanitarios asisten a un 10 por ciento de los enfermos que buscan consulta, el resto van a los curanderos o recurren a sus propias formas de curarse a través de la medicina natural.

Las causas que influyen en el acceso a los medicamentos de los peruanos son de diversa índole, predominando las económicas (por tener elevados precios y no tener el dinero para adquirirlo). Así 29 por ciento de ellos no han comprado ningún medicamento para curar sus males o dolencias. En la sierra rural (47%) y en la selva rural (43%) los pobladores o bien no contemplan en sus presupuestos el gasto en medicinas o prefieren utilizar otros medios para curar sus males como por ejemplo medicina natural.

Finalmente, el tiempo gastado tanto en el desplazamiento hacia los centros de consulta como en la espera para ser atendido por un especialista, son factores muy importantes para la decisión de realizar consulta médica. Dos de cada tres enfermos se demoran menos de 30 minutos y uno de cinco utiliza el doble del tiempo, mientras que, uno de cada diez se demora entre una y dos horas. Esto se hace más crítico para los enfermos del campo pues emplean más horas para trasladarse.

En general, como se puede observar en el Anexo I, Tablas N° 47, 48 y 49, los pobres en mayor proporción se demoran más que los no pobres en llegar a un centro de consulta, a ello hay que agregar la espera para la consulta.

⁹⁴

Cuánto S.A. ENNIV 1994.

2.3. Resumen.

El perfil de pobreza en el Perú según datos secundarios se presenta como un país:

- Que tiene cerca de (70%) de la población que sufre de algún nivel de pobreza, de los cuales un porcentaje considerable corresponde a pobreza extrema. Esta tasa de población pobre se ha ido incrementando debido a la crisis económica por la que ha atravesado el Perú y a los ajustes aplicados desde el gobierno para frenarla.
- Donde el problema de la pobreza no es reciente y las causas de su origen, persistencia y profundización refiere a factores estructurales.
- En las últimas décadas la pobreza se ha masificado incrementándose por la presencia de los pobres recientes o coyunturales (no habiendo sido nunca pobres lo son ahora) pobres crónicos y en situación de inercia.
- Donde el nivel de vida de la población pobre está expresado en condiciones precarias de vivienda, bajos niveles educativos, malas condiciones sanitarias, inserción inestable o nula en el aparato productivo.

3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN PERUANA SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

- Según el análisis que hemos realizado en el punto dos a través de los datos secundarios, hemos encontrado que la pobreza afecta a un alto porcentaje de la población que pasa a más de la mitad, expresados en diferentes niveles de pobreza que en las últimas décadas se han acentuado, existiendo así la

continuidad del deterioro de los niveles de vida acentuándose más en la población de pobreza extrema. Así mismo, hemos detectado que los servicios esenciales como tener vivienda digna, un nivel educativo, una asistencia sanitaria son ínfimas y no cubren a los requerimientos humanos mínimos para la satisfacción de sus necesidades que como persona humana son esenciales para la supervivencia, llevando así a una desigualdad social.

Porque el estudio de la pobreza exige un análisis más refinado, que permita conocer como actúa la pobreza en diferentes grupos que afecta a la mayoría de sus miembros y como lo van enfrentando, y conscientes de que los datos secundarios puedan tener un cierto sesgo, se realizó una investigación de campo con el objeto de identificar la situación de la población pobre a través de encuestas, entrevistas en profundidad y observación en los lugares previamente seleccionados y a una muestra representativa.

3.1. Percepción de la Población Pobre sobre su Situación.

En esta parte explicaremos la percepción que tiene la gente pobre de su situación analizando la encuesta que se aplicó a 200 familias pobres en los lugares previamente seleccionadas, como se explica en el primer capítulo en la parte metodológica y la haremos cruzando con el resultado de la observación⁹⁵.

⁹⁵ La observación se realizó en dos momentos: En forma indirecta el año 1994 cuando se hizo la prueba piloto para aplicar el cuestionario. Esto nos permitió además de corregir los indicadores del cuestionario, observar la forma de vida de la gente pobre. En 1995, se realizó la observación directa introduciéndonos a las organizaciones comunales como: vaso de leche, las ollas comunes, los talleres de trabajo (artesanía, confección, etc.) entre otros. Experiencia que nos ayudó a determinar la situación de la gente pobre su forma de vida, sus luchas por subsistir sus formas organizativas y de ayuda mutua al margen de la sociedad civil.

Los puntos a tratar son los siguientes.

3.1.1. Características de la Población Pobre Encuestada.

La población pobre según la observación que se ha realizado presenta una estructura predominantemente joven, cerca del (32%) de la población es menor de 15 años de edad. El índice de masculinidad, nos indican que por cada 100 mujeres hay aproximadamente 83 hombres. Veamos las Tablas N° 50 y 51.

La proporción entre los varones y mujeres nos da una clara referencia que la población pobre analfabeta es en un alto porcentaje la mujer y en todos los demás grados su presencia es menor. Esta situación se probó con las estadísticas existentes. Siempre es la población femenina la que tiene menos posibilidades de tener un nivel educativo a pesar de ser una población más numerosa⁹⁶.

TABLA N° 50
POBLACIÓN POBRE ENCUESTADA POR GRADO DE
INSTRUCCIÓN Y SEXO

GRADO DE INSTRUCCIÓN	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Analfabeto	4	4	16	16	20	10
1. Primaria incompleta	21	21	19	19	40	20
2. Primaria completa	23	23	17	17	40	20
3. Secundaria incompleta	20	20	19	19	39	20
4. Secundaria completa	12	12	13	13	25	12
5. Superior	8	8	6	6	14	7
6. Técnico	12	12	10	10	22	11
TOTAL	100	100	100	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

⁹⁶ Según ENSECO, Lima Metropolitana 1992, el índice de masculinidad en Lima Metropolitana es de 92,8%, esto nos indica que por cada 100 mujeres hay aproximadamente 93 hombres.

TABLA Nº 51

POBLACIÓN POBRE POR EDAD Y GRADO DE INSTRUCCIÓN

EDAD	ANAL-FABE-TOS		PRIMA-RIA INCOM.		PRIMA-RIA COMPL.		SECUN. INCOM.		SECUN. COMPL.		SUPE-RIOR		TÉCNI-CA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. 15 a 20 años	1	5	11	5	4	10	5	13			4	29	10	45	33	16
1. 21 a 26 años			3	8	5	12	7	18	7	28			2	9	24	12
2. 27 a 32 años	6	30	5	13	4	10	8	21	3	12	3	21	3	14	29	14
3. 33 a 38 años	3	15	9	23	7	22	6	15	5	20	3	21	3	14	39	20
4. 39 a 44 años	4	20	7	18	10	25	6	15	4	16	4	29	4	18	43	22
5. 45 a 50 años	2	10	5	13	3	8	2	5	3	24					15	7
6. 51 a 56 años	2	10			3	8	3	8	3	24					11	6
7. 57 a 62 años	2	10			2	5	2	5							6	3
TOTAL	20	100	40	100	40	100	39	100	25		14	100	22	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

La población pobre se incorpora al trabajo desde muy joven aunque oficialmente sólo trabajan desde los 15 años hasta los 64 años de edad. En la tabla observamos que el mayor número encuestado está entre los 39 a 44 años (22%), 33 a 38 años (20%) y 15 a 20 años (16%) y un alto porcentaje tiene primaria ya sea incompleta o completa (40%), siguiéndoles con el nivel secundario y los analfabetos y en menor proporción con estudios superiores y estudios técnicos.

La importancia de esta selección de informantes de la población pobre por sexo, edad y grado de instrucción ha sido intencionado y se determinó en base a la observación que se realizó y para que con presión y conocimiento de causa nos respondieran las preguntas del cuestionario que analizamos a continuación.

3.1.2. Lugar de Residencia y Status Socio-Económico.

El lugar de residencia de la población pobre se encuentra en las zonas periféricas de las ciudades: zonas residenciales, urbanizaciones y centro de la ciudad (callejones, quintas, etc.) a la que le hemos llamado zona urbano-rural y en los pueblos jóvenes y asentamientos humanos, estos lugares se llaman así porque mediante invasiones se han creado estos pueblos y los asentamientos humanos donde viven en situaciones precarias donde les falta los servicios esenciales (agua, luz, desagüe). (Ver la Tabla No. 52).

Observando la Tabla encontramos que el Status socio-económico⁹⁷ al que pertenecen dentro de su clase social, un (58%) tienen status bajo, un (34%) de status medio y solo un (8%) de status alto. Esta situación explica que, para satisfacer las necesidades básicas dependen principalmente de las condiciones económicas y otras como las dimensiones políticas, culturales y familiares que la población pobre no tiene pese a tener un cierto nivel educativo y un porcentaje muy bajo de los que la poseen están sumergidos en la pobreza por contar con una familia numerosa.

TABLA N° 52

STATUS SOCIO-ECONÓMICO POR LUGAR DE RESIDENCIA

STATUS SOCIO-ECONÓMICO	LUGAR DE RESIDENCIA						TOTAL	
	ZONA URBANO RURAL		ASENTAMIENTO HUMANO		PUEBLO JOVEN			
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Status alto			16	19			16	8
1. Status medio	28	48	20	23	21	38	69	34
2. Status bajo	30	52	50	58	35	62	115	58
TOTAL	58	100	86	100	56	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

⁹⁷

El status socio-económico se determinó mediante el índice para lo cual se sumó los ítems que indicaron tener (muebles, artefactos eléctricos) y se dividió en 20. Los límites del índice van de 0 (bajo status socio-económico) al 1 (alto status socio-económico).

3.1.3.- Composición Familiar y Origen Geográfico.

La población pobre tiene un promedio de dos hijos para adelante, en realidad cada familia llegan a tener hijos más de diez, por el problema de la desnutrición y por las condiciones paupérrimas en la que viven, la mayoría muere. A continuación, veamos la tabla :

TABLA N° 53

COMPOSICIÓN FAMILIAR Y ORIGEN GEOGRÁFICO

COMPOSICION FAMILIAR	EN LA CAPITAL DEL PAIS		EN ZONA URBANA DEL INTERIOR DEL PAIS		EN ZONA RURAL DEL INTERIOR DEL PAIS		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin hijos	2	4	4	7	4	5	10	5
1. Con 1 a 2 hijos	19	36	14	24	34	38	67	33
2. Con 3 a 5 hijos	17	32	23	39	35	31	75	38
3. Con 6 a 8 hijos	10	19	15	26	12	13	37	18
4. Con 9 a más hijos	5	9	2	4	4	5	11	6
TOTAL	53	100	58	100	89	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La procedencia de la población pobre es de la zona rural del interior del país y así mismo de la zona urbana⁹⁸. Los dos lugares nos dan un alto porcentaje, por lo que se deduce que la población pobre que vive en Lima Metropolitana procede del interior del Perú; lo cual los lleva más a una pobreza extrema por no tener empleo y, donde trabajar y para tener una vivienda realizan invasiones en lugares que no tienen agua, ni luz, y en donde improvisan la construcción de sus viviendas con cartones y otros medios.

⁹⁸

Se refiere a la Sierra y Selva del Perú, en donde la presencia de los movimientos subversivos han traído como consecuencia la migración de poblaciones íntegras a la capital del país (Lima), y, porque en estos lugares no existen los medios necesarios para satisfacer sus necesidades de educación, asistencia médica, etc.

Esta población tiene hijos en un promedio de 3 a 5 hijos (38%) pero la mayoría llegan a tener más de 9 hijos, de los cuales muchos de ellos mueren por las condiciones precarias en la que viven. Se puede encontrar familias con 1 a 2 hijos (33%) que han sobrevivido a la miseria, pero son niños con una serie de deficiencias físicas.. La mujer de la población pobre, juega un rol fundamental, ellas aparte de cuidar y criar a los hijos, realizan una serie de trabajos fuera del hogar con la finalidad de cubrir las necesidades fundamentales de sus hijos. Muchas de estas mujeres son víctimas del maltrato de sus maridos cuando no aceptan sus requerimientos . Estas no tienen noción de control de natalidad, hay la creencia en muchas de esas familias que los hijos los manda Dios. Tampoco tienen los medios recreativos mínimos.

3.1.4. Ingreso Económico y la Forma como la Distribuyen.

El sueldo mínimo vital en el Perú es de 225 soles, que equivale a 90 dólares. Veamos en la Tabla siguiente.

TABLA N° 54
INGRESO ECONÓMICO POR COMPOSICIÓN FAMILIAR

INGRESO EQUIVALENCIA		POBLACION POBRE (COMPOSICION FAMILIAR)											
		TOTAL		SIN HIJOS		CON 1 A 2 HIJOS		CON 3 A 5 HIJOS		CON 6 A 8 HIJOS		CON 9 A MAS HIJOS	
SOLES	DÓLARES	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Hasta S/. 98.00	(\$50)	09	5	2	20	5	7	2	3				
1. 100.00 a 150.00	(\$75)	39	19	3	30	13	19	16	21	5	14	2	18
2. 500.00 a 200.00	(\$100)	34	17	2	20	10	15	12	16	8	22	2	18
3. 201.00 a 300.00	(\$150)	30	15	1	10	8	12	13	17	6	16	2	18
4. 301.00 a 500.00	(\$200)	30	15	2	20	9	13	10	13	8	22	1	9
5. 401.00 a 500.00	(\$250)	24	12			8	12	8	11	6	16	2	18
6. 500.00 a 680.00	(\$340)	12	6			4	6	6	8			2	18
7. No tiene ingreso porque no trabaja		22	11			10	15	8	11	1	10		
TOTAL		200	100	10	100	67	100	75	100	37	100	11	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Se observa que los ingresos de la población pobre oscilan entre 50 dólares hasta 340 dólares, lo cual nos indica que siendo los ingresos un condicionante para la satisfacción de las necesidades, no es suficiente. Si analizamos por el número de hijos un (19%) tienen ingreso económico entre (S/.100.00) a (S/.150.00) un equivalente a 75 dólares, y tienen un número de hijos un (19%) de 1 a 2 hijos, un (21%) entre 3 a 5 hijos, un (14%) entre 6 a 8 hijos y un (18%) de 9 a más hijos; el resto están en esa proporción. Los que tienen ingreso entre 400.00 a 680.00 soles (\$340 dólares) son aquellos que han adquirido una cualificación alta y tienen un trabajo estable y el número de hijos oscilan entre 3 a 5 hijos. Es importante considerar que la gran mayoría de esta población están en paro pues no tienen ningún ingreso económico.

En relación a como distribuyen sus ingresos veamos en la Tabla.

TABLA N° 55
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(En Porcentaje)

INGRESO MENSUAL EN %	VIVIENDA		ALIMEN- TACIÓN		EDUCA- CIÓN		GASTO DE ROPA		GASTO DE RECREA.		COMPRA DE MEDICINAS	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Hasta 10%	36	18	17	9	46	23	35	17	13	7	27	13
1. Del 11 al 20%	20	10	10	5	26	13	17	9	16	7	21	10
2. Del 21 al 30%	10	5	15	8	14	7	13	7	-	-	13	7
3. Del 31 al 40%	6	3	16	8	34	17	-	-	-	-	14	7
4. Del 41 al 50%	5	3	10	5	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Del 51 al 60%	-	-	101	50	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Del 61 al 70%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Del 71 al 80%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Del 81 al 90%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9. Del 91 al 100%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NO PAGO POR QUE NO ME ALCANZA	123	61	31	15	80	40	135	67	171	86	125	63
TOTAL	200	100%	200	100%	200	100%	200	100%	200		200	100%

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

De la Tabla se desprende que el mayor porcentaje lo invierten en la

alimentación desde un (10%) hasta un máximo de (60%), cuando invierten en alimentación entre el (10%) o (20%) es porque esta familia tiene ayuda o viven con sus padres o parientes. El mayor porcentaje de pobres responden "no pago porque no me alcanza", y sólo invierten en lo esencial.

En menor porcentaje, son para los gastos de recreación, ropa y compra de medicinas. Este resultado nos da un perfil de lo que es la situación de esta población pobre.

A esta Tabla le anexamos la Tabla N° 56, en la que nos importa saber de qué se alimentan y dónde. Observando la tabla encontramos que la mayoría de la población consumen sus alimentos dos veces al día. Algunos sólo desayunan y cenar (en este caso, el desayuno es como si fuera la comida) y otros; desayunan y comen (en este caso el desayuno es ligero y la comida consistente hasta el día siguiente). En cuanto al lugar donde la consumen un porcentaje razonable lo hace en su casa, o sino en el comedor popular, por ser más barata la comida, o en las ollas comunes o sino en la calle, en los denominados restaurantes ambulantes⁹⁹, donde compran comidas sin tener en cuenta el riesgo que esto implica para la salud, porque las venden sin las precauciones higiénicas mínimas, situación que ha traído como consecuencia enfermedades como el cólera, tifoidea, entre las más frecuentes, e infecciones estomacales.

Al observar a un niño peruano pobre desnutrido, encontramos que tiene como característica el no poder crecer de acuerdo a los niveles normales, o sea, son niños de baja estatura para sus edades, que están en la categoría de

⁹⁹ Son lugares donde se venden alimentos en la intemperie y sin las condiciones higiénicas necesarias.

desnutridos crónicos. Otra característica es el enflaquecimiento extremo del cuerpo, obteniendo un peso muy inferior al que corresponde por su talla y a estos se les califica como desnutridos agudos.

TABLA N° 56
TIPO DE ALIMENTACIÓN Y
LUGAR DE CONSUMO DE SUS ALIMENTOS

¿En qué consiste su alimentación?	No acostumbra		En casa		Comedor Popular		En la Olla Común		En la Calle		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
DESAYUNO												
0. Té o café con pan			27	29	17	34	26	63	3	19	73	37
1. Té o café con pan, queso, huevos, jamón o similares.			12	13	16	33	10	24	2	13	40	20
2. Leche y pan			34	36	14	29	2	5			50	25
3. Leche y pan con queso, huevos, jamón o similares			6	6	2	4	3	7	5	31	16	8
4. Sopas, carnes, tortillas yuca, camote o similares			15	16					6	37	21	10
TOTAL			94		49	100	41		16	100	200	100
COMIDA	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Carne, verduras, frutas, harinas			23	30							23	12
1. Menestras, frutas, verduras			17	22	10	30	10	20	10		47	24
2. Harinas y verduras			32	42	12	38	20	40			64	32
3. Carne (incluyendo pescado) y harinas			5	6	10	31	20	40			35	18
4. No acostumbra comer	31										31	16
TOTAL	31		77	100	32	100	50	100	10		200	100
CENA	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Carne, harina, verduras												
1. Harinas, frutas, verduras, azúcar			11	12	11	17	7	32			29	15
2. Harinas y verduras			33	35	27	42	4	18			64	32
3. Harinas			23	24	11	17	11	50			35	18
4. Carnes (incluyendo pescado) harinas			27	29	15	24					42	21
5. No acostumbra comer	20										30	15
TOTAL	20		94	100	64	100	22	100			200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Cuando uno visita estas zonas donde se encuentra la población pobre, se verifican las condiciones de vida de estas poblaciones y causa impresión cómo logran sobrevivir estas familias.

La mayor parte de estas familias viven, en algunos casos, de la comercialización de la basura y de la siembra de algunas hectáreas de tierra irrigada con aguas servidas. Estas familias no tienen agua potable y se abastecen de pozos y puquiales. Sin embargo, hacen frente a la crisis económica que atraviesa el Perú, a través de una sólida organización vecinal que en la mayoría están dirigidas por madres que aparte de solucionar el problema de la alimentación de sus hijos, buscan solucionar de las demás familias pobres, mediante el Programa del Vaso de Leche (un niño pobre puede consumir sus alimentos solo para subsistir), los comedores populares o trabajando en los talleres de costura para que sustenten la alimentación de día a día de sus hijos.

3.1.5. Vivienda

Por la observación realizada, detectamos que la vivienda de la población pobre *presenta espacios inadecuados al tamaño de la familia, construida con materiales no idóneos, con un mal estado de conservación (no aseguran ningún tipo de protección, ni privacidad), no cuentan en su interior con servicios de agua potable, drenaje y electricidad, y la mayoría no está dotada de mobiliario y equipo básico para la vida familiar. Veamos las siguientes tablas :*

TABLA N° 57

TIPO DE VIVIENDA POR UBICACIÓN DE LA VIVIENDA

TIPO DE VIVIENDA	ZONA URBANA RURAL		PUEBLO JOVEN		ASENTAMIENTO HUMANO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Edificio	4	7					4	2
1. Quinta	11	19					11	5
2. Callejón	13	22	6	11	4	7	23	12
3. Corralón	10	17	10	18	18	21	38	19
4. Chozas	10	17	18	32	30	35	58	29
5. Vivienda Independiente	10	17	22	39	34	40	66	33
TOTAL	58		56	100	86	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

TABLA N° 58

TIPO DE MATERIAL DE LA VIVIENDA POR TIPO DE VIVIENDA

Tipo de Material de la Vivienda	EDIFICIO		QUINTA		CALLEJÓN 1		CORRALÓN 2		CHOZA		VIVIENDA INDEP.		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Material provisional	1	25	1	9			12	32	17	29	11		32	16
1. Material noble por terminar			4	36	3	13	2	5			25		34	17
2. Material noble terminado	2	50	4	36	10	43			2	3	5		23	12
3. Material de abobe por terminar							11	29	9	16	15		35	18
4. Material de abobe terminado			2	18	10	43	13	34	23	40	3		51	26
5. Estera									7	12			7	3
6. Calamina	1	25									7		8	3
TOTAL	4	100	11		23		38	100	58	100	66		200	

1. Callejón: conjunto de viviendas con una o dos habitaciones, donde las familias se abastecen de una pileta de agua.
2. Corralón: sitio cerrado y descubierto adosado de una casa, donde tienen los animales domésticos (aves, conejos, cerdos).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta Aplicada.

De acuerdo a la encuesta, los pobres viven en casas independientes un (66%), las paredes de sus hogares están construidas de adobe, o madera y el piso es simplemente de tierra. El (58%) viven en choza, un (38%) en un corralón.

En cuanto al tipo de material de la vivienda, un (26%) es de material de adobe terminado, un (18%) con el mismo material por terminar, frente a un (17%) con material noble por terminar, como se puede observar a continuación en la Tabla.

En relación a los servicios con que cuentan las viviendas de la gente pobre, un (66%) no cuenta con agua, desagüe, cuarto de baño ni luz, frente a un (14%) que tiene agua y luz. Observamos en la Tabla N° 59.

TABLA N° 59
SERVICIOS CON QUE CUENTA LA VIVIENDA, POR TIPO DE
VIVIENDA

Servicios con que cuenta la vivienda	EDIFICIO		QUINTA		CALLE-JÓN		CORRALÓN		CHOZA		VIVIENDA INDEP.		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Agua, desagüe, cuarto de baño	4	100	3	27	2	9	1	3			4	6	14	7
1. Agua y desagüe y luz			3	27	1	4	2	5			12	18	18	9
2. Agua y luz			1	9	7	30	3	8	8	14	8	12	27	14
3. Agua							4	10	4	7			8	04
4. No tiene agua, desagüe Ni cuarto de baño Ni Luz			4	36	13	57	28	74	46	79	42	64	133	66
TOTAL	4		11		23	100	38	100	58	100	66	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

En términos generales, las viviendas de la gente pobre como nos informan y cómo hemos observado están en condiciones precarias y les falta los servicios elementales.

En estas condiciones de vivienda, la familia pobre vive en un (29%) con sus padres y hermanos y, en posición sin pagar alquiler (32%), (30%) alquilada y (22%) propia, frente a un (27%) viven solos en posición sin pagar alquiler (37%), alquilada (23%), propia (16%) y sólo con sus padres un (26%), en posesión sin pagar alquiler (20%), alquilada (23%) y propia (35%). Obsérvese la Tabla siguiente.

TABLA N° 60
NÚMERO DE FAMILIA QUE OCUPAN
POR PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

Aparte de vivir con su esposa e hijos viven:	PROPIA		ALQUILADA		LA TIENE EN POSICIÓN SIN PAGAR ALQUILER*		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Viven solos		16	13	23	31	37	54	27
1. Con sus padres		35	15	26	17	20	53	26
2. Con sus padres y hermanos		22	17	30	27	32	57	29
3. Con sus hermanos y cuñados		11	8	14	3	4	18	9
4. Con sus parientes	8	16	4	7	6	7	18	9
TOTAL	59	100	57	100	84	100	200	100

* Significa que esta gente pobre vive en viviendas que no son suyos, sino que se han apropiado mediante invaciones o simplemente la toman al ver que nadie habita.

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Un (44%) de las viviendas de la población pobre tiene un dormitorio y la

ocupan de 3 hasta 7 personas o más, existen algunas que no tienen dormitorio, sólo cuentan con un salón para todo (dormitorio, cocina y salón).

TABLA N° 61
NÚMERO DE CUARTOS Y PROMEDIO DE PERSONAS QUE LA
OCUPAN

N° de dormitorios y personas que la ocupan	PROPIA		ALQUILADA		LA TIENE EN POSICION SIN ALQUILER		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin dormitorio	3	5	2		13	4	18	9
1. Un dormitorio para 3 a 4 personas	12	20	10		17	30	39	20
2. Un dormitorio para 5 a 6 personas	9	15	15		12	21	36	18
3. Un dormitorio para 7 a más personas	2	3	4		7	12	13	6
4. Dos dormitorios para 2 personas	5	8	2		5	9	12	6
5. Dos dormitorios para 3 a 4 personas	10	16	6		8	14	24	12
6. Dos dormitorios para 5 a 6 personas	4	7	10		8	14	22	11
7. Dos dormitorios para 7 o más personas	4	7	4		6	11	14	7
8. Tres dormitorios para 3 personas	2	3	2		2	4	6	3
9. tres dormitorios para 4 o más personas	8	16	2		6	11	16	8
TOTAL	59	100	57		84		200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

El nivel de hacinamiento se refleja en esta Tabla y se puede asegurar su veracidad por la observación realizada y haber constatado que es así.

3.1.6. Educación

El acceso de mayor número a la educación continúa cerrado para la población pobre. La carencia de incentivos e infraestructura es latente. Los

niveles de pobreza entre los grupos que asisten y no asisten a la escuela son obviamente diferentes, son los que pertenecen a la pobreza extrema que no asisten a la escuela. Así, si la familia es numerosa no pueden ir a la escuela ninguno de sus miembros. Observamos la siguiente tabla.

TABLA N° 62

NÚMERO DE HIJOS POR MIEMBROS DE FAMILIA QUE ESTUDIAN

N° DE HIJOS	NINGUNO		1 HIJO		2 A 3 HIJOS		4 A 5 HIJOS		6 A 8 HIJOS		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0. Sin Hijos	10	13									10	5
1. Con 1 a 2 hijos	25	31	22	51	8	21	7	30	5	33	67	34
2. Con 3 a 5 hijos	30	37	10	23	20	51	9	39	6	40	75	38
3. con 6 a 8 hijos	12	15	9	21	9	23	5	22	2	13	37	19
4. Con 6 a 8 hijos	3	4	2	5	2	5	2	8	2	13	11	6
TOTAL	80	100	43	100	39	100	23	100	15		200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Como se puede observar, hay un buen porcentaje de familias que sus hijos no estudian, los otros lo hacen pero en condiciones muy problemáticas, en colegios que no tienen la infraestructura necesaria, y estos locales escolares tienen una serie de deficiencias, muchas de ellas, construidas con materiales provisionales y nada seguras y no tienen a disposición ningún servicio básico (agua potable y desagüe).

Al preguntarles en qué lugares estudian sus hijos nos informan de lo siguiente (veamos la Tabla N° 63).

TABLA N° 63
LUGAR DE ESTUDIO POR SEXO

LUGAR DE ESTUDIO	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Estudio en una Escuela						
Estatad	1	1	3	3	4	2
Laico						
De Fe y Alegria			10	10	10	5
Privado						
1. No estudio porque						
1.1 No tengo recursos económicos	21	21	10	10	31	15
1.2 Trabajo	28	28			28	14
1.3 Tengo familiar	10	10	11	11	21	10
1.4 Vivo muy lejos de las escuelas			10	10	10	5
2. No estudio	40	40	56	56	106	53
TOTAL	100	100	100	100	200	

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Como se puede observar, el bajo porcentaje de los que estudian lo realizan en escuelas estatales y los otros en escuelas de Fé y Alegria (son escuelas de caridad, en su mayoría están dirigidas por religiosos o por organizaciones internacionales que ayudan a la población pobre). Los que no estudian dicen: que no lo hacen en su gran mayoría por no tener recursos económicos, por no tener trabajo o porque viven muy lejos de las escuelas, o simplemente porque no pueden estudiar. Los bajos ingresos y consumo de los pobres tiene repercusión en un capítulo importante de la educación. En la medida en que la educación exige gastos fuera del alcance de estas familias, los hijos de las familias pobres, normalmente, no llegan a un nivel educativo por encima del de sus padres.

3.1.7. Salud y Asistencia Social

Un buen estado de salud permitiría a esta población salir adelante, se observa que la mayoría de ellos, tienen cierto grado de desnutrición, se nota, más en los niños y algunos de ellos tienen alguna enfermedad y para aliviar su dolor recurren a las medicinas tradicionales y a personas que practican la medicina sin ser médicos. Observemos la siguiente Tabla:

TABLA N° 64
ASISTENCIA MÉDICA POR SEXO

SEGURO SOCIAL	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. Cuento con un seguro social privado	17	17	6	8	6	3
1. Cuento con un seguro social público	24	24	4	4	28	14
2. Acudo a un hospital de la beneficencia pública	17	17	4	4	21	10
3. No cuento con Seguro Social	39	39	37	37	76	38
4. Me atiendo con:						
4.1 Médico particular	10	10	9	9	19	10
4.2 curandero	-		10	10	10	5
4.3 Sanador	5	5	13	13	18	9
4.4 Vidente	-		9	9	9	4
4.5 Naturista	5	5	8	8	13	7
TOTAL	100	100	100	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La población pobre un (38%) no cuenta con seguro social para ser atendido, de los cuales (39%) son masculinos y (37%) femenino frente a un (14%) que dicen contar con un seguro social público de los cuales son el (24%) de varones y solo un (4%) es femenino. Hay un porcentaje reducido de un (3%) que tiene seguro social privado, un gran porcentaje son varones, esto

es porque hay un porcentaje bajo que trabaja por tener un grado de educación alto y una calificación profesional pero a pesar de ello siguen viviendo dentro de sus familias y porque no les alcanza para vivir por tener una familia numerosa en situación de pobreza. Como se puede observar una considerable mayoría (34.5%) se atienden con médico particular, curandero, sanador, vidente, nutricionista que en su mayoría son del sexo femenino.

En cuanto a si reciben asistencia social, dijeron no un (59%); un (12%) que dijeron que sí desde el gobierno para alimentación (vaso de leche), educación, salud y vivienda, como se puede observar en la tabla.

TABLA N° 65
PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL

RECIBE ASISTENCIA SOCIAL	MASCULINO		FEMENINO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
0. No	67	67	50	50	117	59
1. Si desde el gobierno para:						
1.1 Alimentación	3	3	3	3	6	3
1.2 Educación	2	2	3	3	5	3
1.3 Salud	2	2	3	3	5	3
1.4 Vivienda	3	3	5	5	8	4
2. Si desde la población	17	17	27	27	44	22
3. Si de las instituciones privadas	6	6	9	9	15	8
TOTAL	100	100	100	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Un (22%) de la población pobre recibe asistencia social por parte de la población principalmente orientado al sexo femenino como ayuda a la maternidad. Así mismo un (8%) dicen que tienen ayuda de asistencia social por parte de las instituciones privadas.

En general, la población pobre encuestada nos permitió adentrarnos a su

mundo e in situ se verificó que su situación es como se ha descrito en esta parte, problema que se tiene que considerar en los planes de desarrollo social.

3.2. Percepción de las Personas Involucradas y de los Especialistas con la Situación de la Población Pobre.

3.2.1. Percepción de las Personas Involucradas con la Situación de la Población Pobre en los Lugares de Estudio.

Se entrevistó a las autoridades, dirigentes comunales y sindicales, profesores de las escuelas, profesionales de trabajo social y sacerdotes, en los lugares de estudio. Todos ellos respondieron a las siguientes preguntas, en las que coincidieron en muchas de las respuestas lo cual permitieron acoplar los datos al analizarlos.

1. ¿Cuál es la problemática fundamental que está atravesando el poblador de este asentamiento humano o/y pueblo joven?

El problema fundamental de esta población pobre, entre muchos, es la pobreza y miseria: por la falta de empleo; de insatisfacción de sus necesidades básicas (como alimentación, vivienda, educación y atención a la salud); de servicios básicos (agua potable, desagüe, luz); la falta de pavimentación de las calles (todo es tierra) y por muchos más problemas.

A raíz de estos problemas, se tiene un alto índice de desnutrición y la presencia de una serie de enfermedades por el pauperismo y hacinamiento existente en muchas de estas familias que tienen numerosos hijos y sus viviendas son pequeñas y en condiciones nada viables, ni habitables. Otro

problema es que no hay atención a la salud por lo que hay un alto índice de mortalidad mayoritariamente en los niños y los ancianos. Y qué decir de la educación es un problema grave en estas zonas, pese a haber un número potencial de personas en capacidad y edad de estudiar, no cuentan con colegios que les pueda dar este servicio esencial, pues muchos de estos alumnos se tienen que trasladar de un lugar a otro que queda lejos del lugar donde viven. Otro problema en educación es la oferta de los profesores, pues no se tiene profesores cualificados en estos lugares y si los hay son una excepción porque, para ellos no hay un incentivo económico. El empleo del profesor es el peor remunerado y, por tanto, todos aquellos que pueden tener vocación estudian otras carreras o se emplean en trabajos para los que no están capacitados. Otro problema es la infraestructura de los colegios, les falta todos los servicios básicos, muchos de ellos están casi a la intemperie y qué decir del material didáctico pues no existe.

2. ¿Cómo se está afrontando esta situación?

Desde nuestras posibilidades y con ayuda de algunas instituciones nacionales e internacionales, de alguna manera se está afrontando este problema tan traumático del Perú. Así tenemos en algunos de los pueblos jóvenes y/o asentamientos humanos el Programa del Vaso de Leche, los comedores populares que de alguna manera están dando la posibilidad de solucionar los problemas de la alimentación, pero es mínimo ya que no se puede abastecer a todos; por ejemplo, en la zona sur, hay un asentamiento humano y/o pueblo joven y tiene el Programa del Vaso de Leche; allí se

trasladan de la zona norte, este, etc. No se les puede negar atenderles porque en su mayoría son niños.

El problema de salud se está afrontando con ayuda de voluntarios de la salud que atienden en las viviendas de los que la necesitan; por el Centro Médico Parroquial o alguna Posta Médica del Ministerio de Salud cuya ayuda se hace eventualmente por faltarle la infraestructura y personal médico. Sólo atienden los que son practicantes de medicina.

En cuanto a la educación, existen algunos colegios de Fé y Alegría dirigidos en la mayoría por religiosos que prestan servicios en estos lugares, pero que no cubren las necesidades educativas de la población; es un problema que requiere de mucha atención por parte del gobierno.

En lo relativo a la vivienda, como se puede ver, muchas de ellas están construidas en base a esteras por ser un material más barato pero que no tiene ninguna seguridad; por eso se está gestionando en el Ministerio de Construcción y Vivienda, la aportación de ayudas económicas que permitan construir algunas de las viviendas de los más necesitados.

En lo referente al agua, se están abasteciendo con la compra de este elemento líquido vital de los camiones cisternas y, en otros lugares, con pozos individuales que se han acondicionado en las viviendas. El desagüe, con la construcción de algunas letrinas o silos individuales, sin embargo están sometidas a riesgos de enfermedades sobre los niños. La luz, con la ayuda de velas, linternas y algunos alquilan la luz a terceros a un costo alto (hacen una conexión de un lugar a otro mediante cuerdas de luz, esto puede ser a una distancia de 2 kilómetros).

El problema del empleo es el de contar con recursos económicos, el satisfacer las necesidades prioritarias se está logrando con la ayuda mutua; con estrategias informales de sobrevivencia como por ejemplo es siendo comerciantes o vendedores ambulantes; o con algún trabajo provisional, implementando los talleres de trabajo (artesanía, confección, orfebrería, etc.). Las mujeres lavando ropa, en la limpieza, pintura. Muchas de las familias trabajan día y noche, teniendo poco tiempo para descansar. Pese a todo esto, la situación del empleo es grave por lo que la población no tiene los recursos económicos para subsistir y muchos de ellos se ven obligados a delinquir, meterse en droga y otras situaciones anómicas que están perjudicando a la sociedad entera del Perú.

3. ¿Cuál es la población más beneficiada?

Las familias extremadamente pobres y con recursos escasos. pero nuestra atención se centra en los niños, las madres gestantes, los ancianos y cuando sobre toda la población pobre.

Para ayudar de forma efectiva se ha hecho con ayuda de las Parroquias una especie de censo; esto nos ayuda a prestar ayuda a los que con urgencia la necesitan de la forma más adecuada.

4. ¿Cuáles son los bienes y servicios que tienen acceso los hogares pobres y si su financiamiento se da a través del sistema fiscal?

Ningún hogar pobre de estas zonas tiene acceso a bienes y servicios públicos que se den a través del sistema fiscal. La mejora de las avenidas,

calles y parques la financian los propios pobladores con su trabajo.

Algunas zonas cuentan con cierta ayuda por parte del gobierno; es el caso del sector educación, un pequeño porcentaje de su presupuesto está destinado a "construir colegios y al pago de maestros de las escuelas, el resto lo tiene que solucionar la población, es el caso de la atención en el Centro Médico en donde tienen que pagar simbólicamente para su mantenimiento, pero no todos los pueblos pobres tienen Centros Médicos. También hay un mínimo porcentaje del Presupuesto para algunos comedores populares y para el Programa del Vaso de Leche, pero que no son suficientes y no cubren ni siquiera una parte de sus necesidades elementales; si se pudiera siquiera darles empleo otro sería el problema. Es importante recalcar que, en la mayoría de estas zonas pobres, hay olvido del gobierno y de las otras autoridades; su presencia sólo la tienen en cuenta en tiempo de las elecciones para pedirles votos; una vez logrados sus propósitos, se olvidan de sus promesas y hacen todo lo contrario, por eso, en la actualidad hay mucha desconfianza por parte de estas poblaciones y son conscientes de que para cubrir sus necesidades y aplacar su hambre, ellos solos tienen que buscar la forma, sin tener esperanza en el gobierno.

3.2.2. Percepción de los Especialistas sobre la Pobreza y la Desigualdad Social

Analizaremos la entrevista que se realizó a 20 especialistas (estudiosos o investigadores sobre el tema materia de estudio, asesores del gobierno, profesores universitarios), de forma consolidada. Y, luego, se presentará la

entrevista realizada a las autoridades y asesores en los sectores: educación, salud y vivienda.

3.2.2.1. Percepción de los Especialistas

Los expertos en un número de 20 respondieron a las siguientes preguntas; cuyas respuestas se presentan consolidadas.

¿Cuáles piensa Ud. que son los indicadores que sirven para evaluar o medir en el área urbana y rural la pobreza y la desigualdad social?

Dentro del contexto económico y social, los indicadores que reflejan con mayor aproximación la pobreza y la desigualdad social, tanto en el área urbana como en la rural son:

El nivel de empleo; el ingreso personal disponible o familiar disponible; el crédito a los diferentes sectores; la educación; la salud; la paridad cambiaria; el ahorro personal; el producto nacional bruto per cápita; el nivel de producción; el crecimiento poblacional anual promedio; el producto bruto interno per cápita; el gasto nacional; el grado de alimentación; la vivienda; la tasa de mortalidad; el nivel de gasto personal; el nivel de inflación; gasto nominal; el costo de vida; la deuda externa; reservas internacionales (mercado bursátil); la esperanza de vida al nacer.

¿Cree Ud. que se superará la pobreza existente o por lo menos habrá menos pobreza?

El problema fundamental, en la actualidad, es la pobreza que acosa a

más de la mitad de la población y, más aún, la pobreza extrema cuyos porcentajes se han elevado cada año. Las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas han dado como resultado esta situación, marcándose así la desigualdad social, donde en el Perú de hoy las clases sociales predominantes están constituidas por ricos y pobres. Es así, que entre los tipos de pobreza, están los pobres recientes que por su poder adquisitivo forman parte de los pobres crónicos y de los otros tipos. Lo cual nos lleva a decir que la pobreza no se superará por ser un problema estructural.

Si no se corrige la política económica de forma más realista y acorde a nuestra realidad, la pobreza se irá incrementándose más. Esto supone corregir el problema del desempleo creando puestos de trabajo; elevar los salarios los cuales están totalmente deprimidos; implantar una política social eficiente y dirigida al sector social deprimido con programas de apoyo social viables y efectivos; encaminar al país hacia la descentralización permitiéndole a los gobiernos regionales se administren tanto política como económicamente y que impulsen su desarrollo económico social utilizando sus propios recursos y su potencial humano; sólo ayudándoles con asesoramiento y con una buena partida presupuestaria. No hay que olvidar que prima la extrema pobreza en aquellos lugares olvidados por el gobierno, que dice haber obtenido logros y que se está alejando de la desigualdad social; sólo hay que visitar las zonas marginales de la Gran Lima para verificar que eso no es cierto, la pobreza se encuentra en cada lugar de nuestro país.

No se superará el problema de la pobreza mientras no se multipliquen

los recursos públicos en educación, salud, vivienda, que es lo que origina el desarrollo y crecimiento de los países. El Estado debe actuar de acuerdo con las prioridades, se debe promover el crédito al pequeño empresario, se debe hacer un esfuerzo por actualizar a los campesinos de los estratos más pobres (trapezio andino), de tal modo que se de un crecimiento sostenido.

El Estado debe de promover la producción; promover las asociaciones entre agricultores y campesinos para el desarrollo agropecuario; promover los planes de planificación familiar y control de la natalidad. O sea, una buena política poblacional.

En conclusión, para superar la pobreza en el Perú, se tiene que hacer una política a fondo, teniendo en cuenta que es un problema estructural, implementando una política económica más realista y acorde a las necesidades del Perú, una política social más agresiva, una política poblacional, todo esto orientado al desarrollo y a limar la desigualdad existente.

A su criterio, ¿A qué sectores deben suministrar el Sector Público y, cómo debe hacerlo?

El Sector Público debe prioritariamente promover los sectores sociales como: educación, salud, vivienda, empleo, defensa nacional y orden interno. Debe hacerlo de forma progresiva con una buena distribución de los ingresos del fisco u otros ingresos y de los provenientes de la privatización permitiendo en algunos casos al sector privado servir de ayuda a su crecimiento. No debe de interferir en forma prioritaria en las empresas en el

libre juego del mercado sino a través de un control razonable que no perjudique el desarrollo de la productividad, de tal forma que se tengan beneficios pero encaminándose al desarrollo social.

El Estado, además, debe fomentar aquellos sectores que potencialmente puedan proveer ingresos al fisco, tales como el sector turismo, sector exportación y que dichos beneficios sean canalizados hacia los sectores antes mencionados que a largo plazo lograrán el desarrollo del país. Fomentar la agricultura para que provea de alimentos a los más pobres mediante inversiones de capital que promuevan la agroindustria. Y, así mismo, proyectar hacia la minería e industria haciendo una adecuada planificación que permita el autoabastecimiento de los sectores menos favorecidos.

3.2.2.2. Percepción de los Directores y Asesores de la Situación de los Sectores Educación, Salud y Vivienda.

Sector Educación.

Se entrevistó a una profesora de aula y que luego fue Ministra de Educación y al actual asesor del Ministro de Educación; las respuestas se analizan y se presentan consolidadas.

¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el Sector Educación en materia económica y social, y cómo se está afrontando?

El problema fundamental es el factor económico, esto es, la

imposibilidad de los padres de sufragar el gasto educativo, que supone un mínimo que tienen que pagar: cuadernos, uniforme, movilidad, etc. Otro elemento es el costo-beneficio. Es decir, que tener más educación, no está en relación directa con una fuente de trabajo.

Otro elemento es la gran población infantil y juvenil que está trabajando, logrando diversos niveles de subsistencia para sí mismo y que, además, contribuyen a la economía familiar por lo que no asisten a los colegios; por tanto hay un problema de deserción escolar.

Por otro lado, al problema económico hay que agregar el deterioro de la calidad del servicio educativo, falta de autoridad de los directores, profesores, y por la existencia de profesores no cualificados.

También está el problema del absentismo por falta de presupuesto para la movilidad de los profesores. En los lugares alejados, los últimos días del mes los maestros casi no acuden a clases por falta de dinero para la movilidad. En general, hay un problema de remuneración a los profesores; son los peor pagados, se tiene conciencia de este problema pero el presupuesto no alcanza para subirles la remuneración. Los profesores en la actualidad están formando parte de la población pobre de clase alta por así calificarlos. Y otros tienen una actividad complementaria por lo cual abandonan a las aulas.

Por último, está el problema del Currículum, la rigidez en el sistema educativo porque todos aprenden lo mismo y con el mismo calendario, como si todo el país fuera igual y no se vivieran situaciones distintas en las diferentes regiones del Perú.

Si es así el problema educativo, ¿cómo lo están afrontando?

Se sabe que el presupuesto del sector es insuficiente para atender las necesidades. Tenemos un presupuesto interno que está referido a montos consignados a los pliegos presupuestales que conforman el sector Educación. Por ejemplo en 1993, la Ley de Presupuesto del Sector Público D.L. N° 25986, asigna a los pliegos presupuestales del Sector Educación la suma de 1.485.821.349 soles (742.910.674 dólares) distribuidos de la siguiente manera:

	SOLES	DÓLARES
- Ministerio de Educación	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Instituciones Públicas descentralizadas del Sector	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Universidades	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036
- Gobiernos Regionales	S/. 390.582.072	\$ 195.291.036

En lo que respecta al presupuesto externo, son los recursos los que se asignan a los pliegos presupuestales que no pertenecen al sector educativo, pero que sin embargo se aplican para el servicio educativo, por ejemplo, del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). A este pliego presupuestal se le ha asignado para el año 1993, la suma de S/. 44.408.220 equivalente en dólares 22.204.112.

El gasto destinado a los haberes de profesores a cargo del Estado excepto las universidades llega aproximadamente a S/. 777.723.804 (US \$ 388.861.902) que significa el 66 por ciento del presupuesto del Ministerio

de Educación y de los gobiernos Regionales y el 52 por ciento del presupuesto total del sector educativo.

Tenemos un total de 240.000 docentes de los cuales 65.000 prestan servicios en escuelas ubicadas en zonas rurales, de frontera. Estos tienen a su cargo a cerca de 950.000 alumnos en cerca de 25.000 centros educativos.

Se están haciendo cursos o programas de actualización Magisterial para dar un buen servicio educativo y, así mismo, se está corrigiendo el currículum de modo más acorde a la realidad social del Perú; estas correcciones que se han implementado tendran sus frutos a mediano plazo.

Por otro lado, hay una agresiva campaña de locales escolares, en la cual el Presidente de la República ha tomado un interés extraordinario, ha permitido inaugurar 123 colegios; sólo así se podrá reducir el déficit de aulas, que hoy 1994 se estima que llega a 32.000 en todo el País.

En cuanto a la flexibilización del sistema, se está iniciando esta apertura estableciendo como recomendación que las clases comenzaran en Abril y a los otros problemas ya les iremos dando la solución necesaria.

¿La asignación presupuestal de la República está en relación con los requerimientos de su sector?

No, por muchas razones, pues no se tiene un buen diagnóstico de la realidad educativa y de las necesidades que tiene la población en relación a la educación. El Perú es un País grande y tiene una serie de realidades, geográficas, climáticas y por eso la asignación del presupuesto siempre será muy poco; a esto hay que agregarle la crisis económica cuya consecuencia

repercute más en la educación.

Entonces ¿Con qué otros ingresos cuenta para el cumplimiento de los objetivos y necesidades del sector?. y ¿sí los ingresos por privatización de las empresas del Estado han sido transferidos a su sector? y ¿cómo las distribuye?

Pues no cuenta con otros ingresos el sector educativo ya que existe la gratuidad de la enseñanza. Hasta ahora no se ha tenido ninguna transferencia del Estado por la privatización de las empresas del Estado; tal vez más adelante se tenga suerte.

¿Qué ocurre en lo referente a la población pobre en cuestiones educativas?

Eso es un problema grave en el Perú; muchos, mediante invasiones, han creado los pueblos jóvenes y los asentamientos humanos en donde les falta de todo, y por supuesto falta la atención educativa ya que se les está atendiendo en la medida de las posibilidades. Es un problema que está falto de solución y hay que buscarla.

¿Esta situación nos da referencia de lo marcada que es la desigualdad social en el Perú?

Pues sí, pese a lo que se está haciendo con las nuevas políticas del actual Presidente, cada vez más hay una desigualdad social, lo que nos impide decidir a qué sector hay que darle mayor prioridad; de todos modos,

está latente que en el Perú hay una marcada diferenciación social y son dos las clases sociales, los ricos y los pobres como consecuencia de las medidas económicas implantadas en las últimas décadas.

A su criterio: ¿Qué bienes y servicios debe suministrar el Sector Público?

Por supuesto, la educación, salud y vivienda nunca deben de pertenecer al sector privado, porque es la razón de ser de la sociedad.

Sector Salud

Se entrevistó al Asesor del Ministro de Salud y al representante en el Perú de la OPS/ OMS; cuya respuesta se presentan consolidadas luego de un análisis.

¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el sector salud en materia económico-social? Y ¿cómo los va afrontando?

El Perú, es un país que tiene una población dispersa y una topografía bastante compleja: La costa, la sierra y la selva. Esto hace que el problema en cuanto a la atención de la salud es compleja y por ende el problema económico es prioridad y luego el social. Es decir, en un mismo país existen grupos humanos que por su postergación, que puede ser económica, obviamente social, geográfica y cultural, están en diferentes situaciones en relación con la salud. El conocimiento de esos grupos humanos es fundamental para orientar hacia ellos los escasos recursos con que cuenta el

sector público.

La mayoría de nuestros servicios de salud están ordenados en función del trabajo de los profesionales, no de las necesidades de la población. Inclusive los mismo horarios.

Otro problema del sistema de salud del Perú es la falta de coordinación entre las Instituciones. Así, la seguridad social tiene un presupuesto más alto que el del Ministerio de Salud, porque tiene fuentes de recursos que no han sido afectados por el reajuste estructural que financia con el aporte de la patronal de los mismos trabajadores. Ahí el recorte no ha sido tan drástico como en el Ministerio de Salud, cuyo presupuesto proviene de las rentas generales de la Nación.

Hay peruanos que tienen una salud equiparable a los mejores grupos humanos de los países más desarrollados. Pero hay peruanos, y son los más, que están viviendo en extremas condiciones de pobreza y los que no pueden ni siquiera cubrir la canasta familiar.

Hay que hacer frente al cólera, a la peste, a la fiebre amarilla, a la desnutrición, el tabaquismo, la drogadicción y tuberculosis. Es decir, que tenemos un proceso de acumulación epidemiológica, con enfermedades que han dado origen a la pobreza, al retroceso social y al deterioro económico y político.

La salud del hombre peruano depende de las condiciones de vida: de un tipo de vivienda, su educación, del acceso a los servicios de salud, en trabajo, la estructura de su familia y de una serie de otras variables.

La inaccesibilidad, por motivos económicos, geográficos, culturales,

etc., a los medios para recuperar la salud, la mala alimentación y el agua contaminada, nos da la imagen de un futuro hombre peruano débil y enfermo con una carga de sufrimiento y padecimiento de años.

¿Cómo va afrontando esta problemática?

Cuando se trata de salud, estamos hablando de seres humanos y no simplemente de cifras o enfermedades. Nos hemos fijado como meta tratar de fortalecer el concepto de promover la salud, que también significa atender la enfermedad, pero particularmente promover acciones de autocuidado y no sólo esperar a que cada quien resuelva sus problemas.

En este marco de políticas que buscan privatizar todo, nosotros preferimos hablar de independizar la vida de las personas del Estado y no esperar a que el "Estado" nos lo de todo. Esto es por ejemplo, asumir la responsabilidad de estar todos correctamente vacunados y no esperar el control del Estado. Si habláramos de estar en una crisis estructural, la salida también debe ser estructural.

En resumen, junto a las dificultades que tenemos estamos realizando una serie de programas con ayuda de la población y nos estamos adecuando más a la población pobre. También se están haciendo estudios médicos para prever cualquier problema relacionado a la salud.

¿La asignación presupuestal de la República esta en relación a los requerimientos de su sector?

No, pues no es suficiente y hay mucha necesidad económica para cubrir

al alto porcentaje que demandan la atención a la salud y en lugares más necesitados no llega esa ayuda.

¿Tiene otra ayuda económica?

Si, en una mínima cantidad de los organismo nacionales como internacionales.

Sector Vivienda.

Se entrevistó al Asesor del Presidente de la Cámara Peruana de la Construcción y al Director cuyos resultados presentamos consolidados.

¿Cuál es la problemática fundamental por la que está atravesando el sector vivienda?

Durante el presente régimen se viene ejecutando el ajuste estructural de la economía peruana, lo que ha significado una serie de medidas de autoridad y disciplina fiscal por parte del gobierno, lo que ha determinado que no hay inversión del Estado en el sector de la construcción. Por otro lado, a partir de los años 70 las invasiones comienzan la autoconstrucción (pueblos jóvenes). Si en algún momento hay resultados positivos dentro del producto interno de la construcción, se debe principalmente a la autoconstrucción de viviendas.

Hay muchos problemas en el sector vivienda, uno es que no hay posibilidades de atender las necesidades de la población pobre que tiene tanta necesidad de tener una vivienda en condiciones más humanas y

proporcionarles los servicios básicos (agua, desagüe, luz) y, así, evitar el hacinamiento y pauperismo en que viven.

¿Cómo van solucionando esos problemas?

Estamos esperando la decisión de las autoridades gubernamentales para darle salida a esta situación y, por el momento, se está trabajando y afrontando con los pocos recursos con que contamos.

¿La asignación presupuestal de la República está en relación a los requerimientos de su sector?

No, la inflación es el problema más grande que tenemos en la economía del país, aunque se esta solucionando de alguna manera este problema pero sigue latente.

Para el sector vivienda el presupuesto de la República no está a su requerimiento, más todavía para apoyar a la población pobre, en donde hay mucho que trabajar en materia de construcción. Las viviendas de esta población están contruidos con esteras y en situación nada seguras. No hay que olvidar que la vivienda está considerada como uno de los servicios sociales vitales, que la población necesita para satisfacer una de sus necesidades prioritarias y básicas.

3.3. La Percepción de la Desigualdad Social en el Perú.

En esta parte explicamos los resultados de la integración realizadas en el

Perú sobre: “La Desigualdad Social”¹⁰⁰. El trabajo de campo se lleva a cabo en dos momentos (Setiembre de 1994 y Diciembre de 1995); en Lima Metropolitana realizamos un total de 640 entrevistas personales de opinión¹⁰¹ entre la población peruana de ambos sexos, de 18 y mas años de edad, de los cuales 440 personas ubicadas en las universidades, empresas, bancos, centros comerciales y 200 a la población pobre ubicados en los asentamientos humanos y/o pueblos jóvenes.

Los puntos a tratar se explican a continuación.

3.3.1. Percepción de la Desigualdad.

La opinión más extendida como se puede apreciar en la Tabla N° 66 es que en el Perú existe grandes desigualdades en (69.1%). Sin embargo encontramos, quienes dicen que existen desigualdades importantes en algunos aspectos en otros no un (31,4%) de la población pobre y en (19,5%) de la población pobre.

Así mismo, se asegura que en los últimos 10 años han aumentado (47%) las desigualdades sociales, esta percepción aumenta entre los que no tienen trabajo (los parados).

¹⁰⁰ Este estudio se realizó tomando como ejemplo el trabajo de: ALBERDI, INES y LOPEZ, ANGELES: “LA PERCEPCION DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS ESPAÑOLES” en OPINION PUBLICA VIDA COTIDIANA Y DESIGUALDADES” Volumen VI. Fundación Argentaria, 1993, y los trabajos realizados por el Centro de Investigaciones sociológicas “SOBRE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA”. Estudio 2046.

¹⁰¹ Estas entrevistas se realizaron con el apoyo de estudiantes de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Federico Villarreal y con los alumnos de Economía del último año de la Universidad Ricardo Palma. Todos ellos como práctica profesional.

TABLA N° 66

**OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DESIGUALDADES
SOCIALES EN EL PERÚ**

EL PERU ES UN PAÍS:	POBLACIÓN					
	NO POBRE		POBRE		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
Donde existen pocas desigualdades sociales	6	1.3	5	2.5	11	1.7
Existen desigualdades importantes en algunos aspectos, pero en otros no	138	31.4	39	19.5	117	27.6
Existen grandes desigualdades en general	289	65.7	153	76.5	442	69.1
N.S./N.C.	7	1.6	3	1.5	10	1.6
TOTAL	440	100.0	200	100.0	640	100.0

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

TABLA N° 67

**LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN EL PERÚ
EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS (1985 - 1995)**

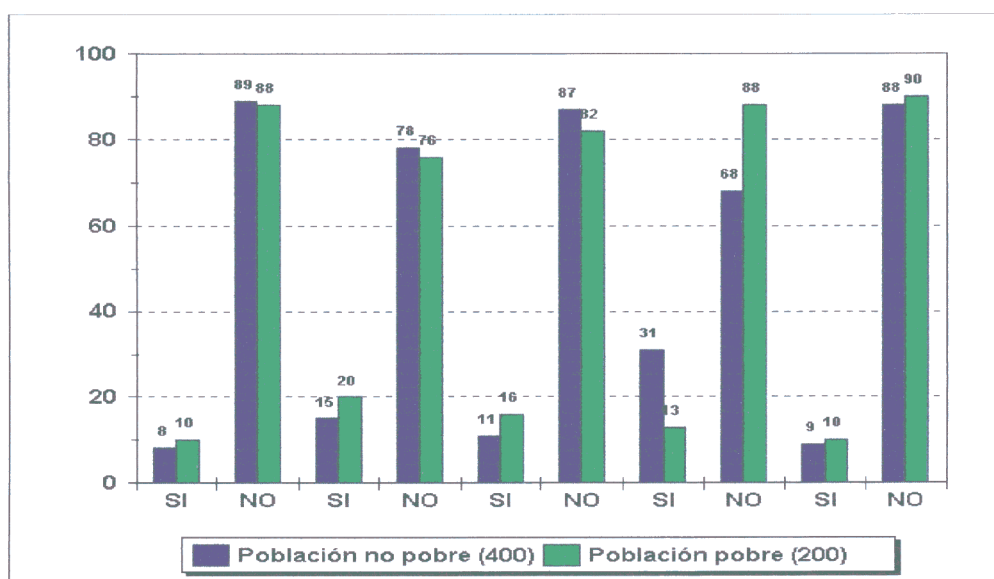
LAS DESIGUALDADES EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS HAN:	POBLACIÓN					
	NO POBRE		POBRE		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
Aumentado	208	47.3	91	45.5	299	46.7
Disminuido	76	17.3	34	12.0	100	15.2
Siguen siendo las mismas	150	34.1	83	41.4	233	36.4
N.S./N.C.	6	1.3	0.2	1.0	8	1.3
TOTAL	440	100.0	200	100.0	640	100.0

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Del mismo modo, un porcentaje pequeño de los peruanos cree que todo el mundo tiene las mismas oportunidades para conseguir un trabajo (9%) o

para poder aumentar sus ingresos (16%) frente a un porcentaje considerable que creen que todos los peruanos no pueden conseguir una buena educación, ni disfrutar de una buena asistencia médica ni acceder una vivienda (ver gráfico N°15).

GRAFICO N° 15
OPINIÓN SOBRE LAS OPORTUNIDADES QUE TIENEN LOS
PERUANOS 1994-95



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

A esta concepción de la sociedad poco igualitaria que manifiesta la población investigada se añade la opinión de un (66%) población no pobre y un (51%) de la población pobre que piensan que el gobierno esta tomando medidas para reducir las desigualdades (ver Tabla N° 68).

TABLA N° 68
OPINIÓN SOBRE SI EL GOBIERNO DE LA NACIÓN HA TOMADO
MEDIDAS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES

1994-1995

	POBLACIÓN			
	NO POBRES		POBRES	
	N	%	N	%
Si ha tomado medidas para reducir las desigualdades	134	31	96	48
No ha tomado ninguna medida para reducir las desigualdades	272	62	103	51
No sube / no contesta	34	7	1	1
TOTAL	440	100	200	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Al pedirles a los entrevistados que elijan entre los valores de libertad individual e igualdad social aquel que consideran más importante, se observa (en la Tabla N° 69) que ambas por igual son importantes (47.9%) población no pobre y (51%) población pobre. Además hay una opinión dispersa entre la población no pobre y pobre en relación cuál es importante la libertad individual, (31,6%) aseguran la población no pobre, en cambio para la población pobre lo más importante es la "igualdad social".

TABLA N° 69
OPINIÓN SOBRE LOS VALORES DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL
O IGUALDAD SOCIAL 1995

	POBLACIÓN					
	NO POBRES		POBRES		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
La Libertad individual	139	31.6	38	19.0	177	27.6
La igualdad Social	83	18.9	55	27.0	138	21.5
Ambas por igual	211	47.9	102	51.0	313	48.9
NS/NC	7	1.6	5	2.5	12	2.0
TOTAL	440	100.0	200	100.0	640	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

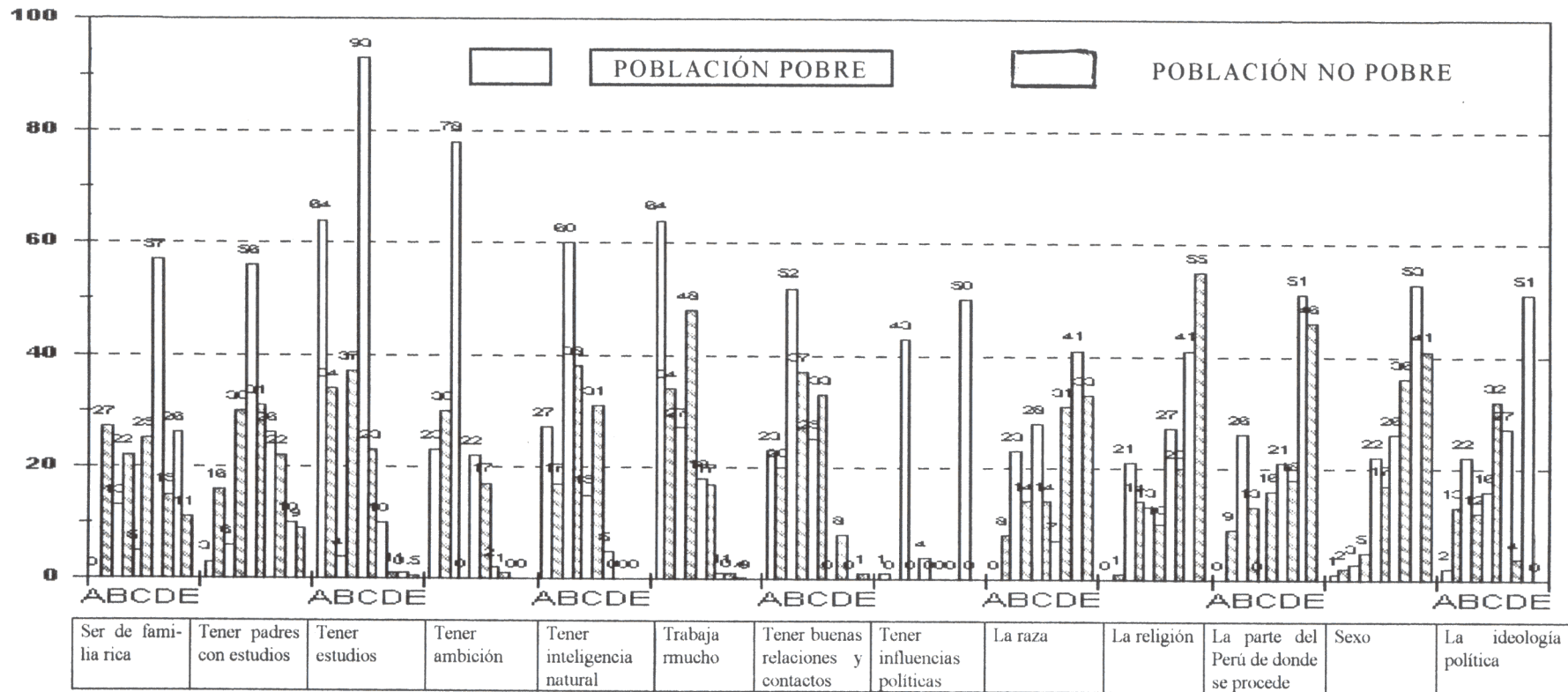
3.3.2. La Igualdad de Oportunidades y el Éxito Social.

En relación a los aspectos que consideramos importantes para tener éxito en la vida, observamos en el Gráfico N° 16, que una amplia mayoría de la población no pobre (64%) y (93%) y de la población pobre (34%) y (37%), creen que para obtener éxito es decisivo, muy o bastante importante es la formación y por otro lado poseer una combinación de actividades y aptitudes personales como: tener ambición, trabajar mucho y tener una inteligencia natural. La importancia de otros factores como: la posición económica de la familia, los estudios de los padres, tener buenas relaciones y contactos, alcanzan porcentajes elevados. Finalmente es importante resaltar que la religión, la parte del Perú de donde se procede, el sexo, la ideología política, la raza, tienen poco o nada importancia para el éxito profesional y tener influencias políticas, la población pobre ni lo tiene en cuenta en cambio para la población no pobre esta en la misma proporción que es importante y nada importante (50%) cada uno.

Estos datos ponen de manifiesto una escasa confianza acerca de la igualdad de oportunidades individuales y de movilidad social por parte de los peruanos.

GRÁFICO N° 16

OPINIÓN SOBRE LOS ASPECTOS IMPORTANTES PARA TENER ÉXITO EN EL VIDA 1994 - 1995

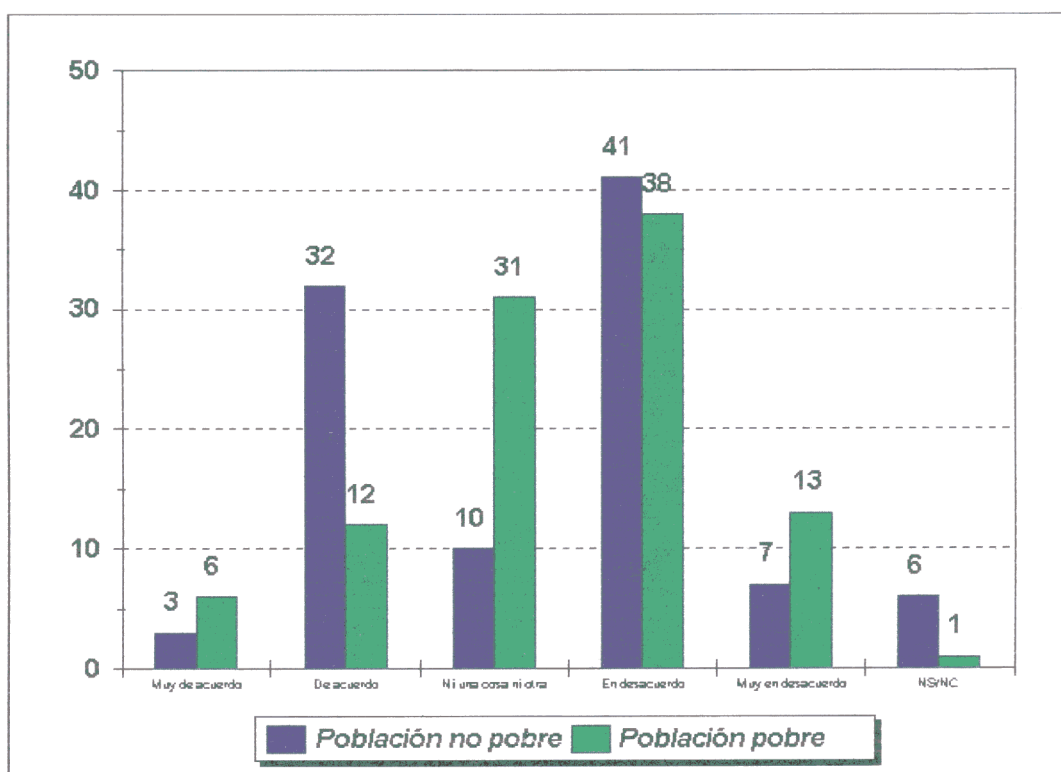


Leyenda: A : Decisivo C : Bastante importante E : Nada importante
B : Muy importante D : Poco importante

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

En lo relacionado al grado de acuerdo con la afirmación "Tal como están las cosas en el Perú, la gente como yo y mi familia tenemos bastantes oportunidades para mejorar nuestro nivel de vida". Los datos se muestran en el Gráfico N° 17.

GRÁFICO N° 17
OPINIÓN A LA AFIRMACIÓN SI TIENEN OPORTUNIDADES
PARA MEJORAR SU NIVEL DE VIDA 1995



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Del gráfico se desprende que la población encuestada, afirma que no tienen oportunidades para mejorar su nivel de vida la de él ni la de su familia; sin embargo hay un (32%) de la población no pobre afirma tener oportunidades para mejorar su nivel de vida la de él y de su familia, frente a un (31%) de Población pobre que informa, que ni una cosa ni la otra.

3.3.3. Las Razones de las Desigualdades

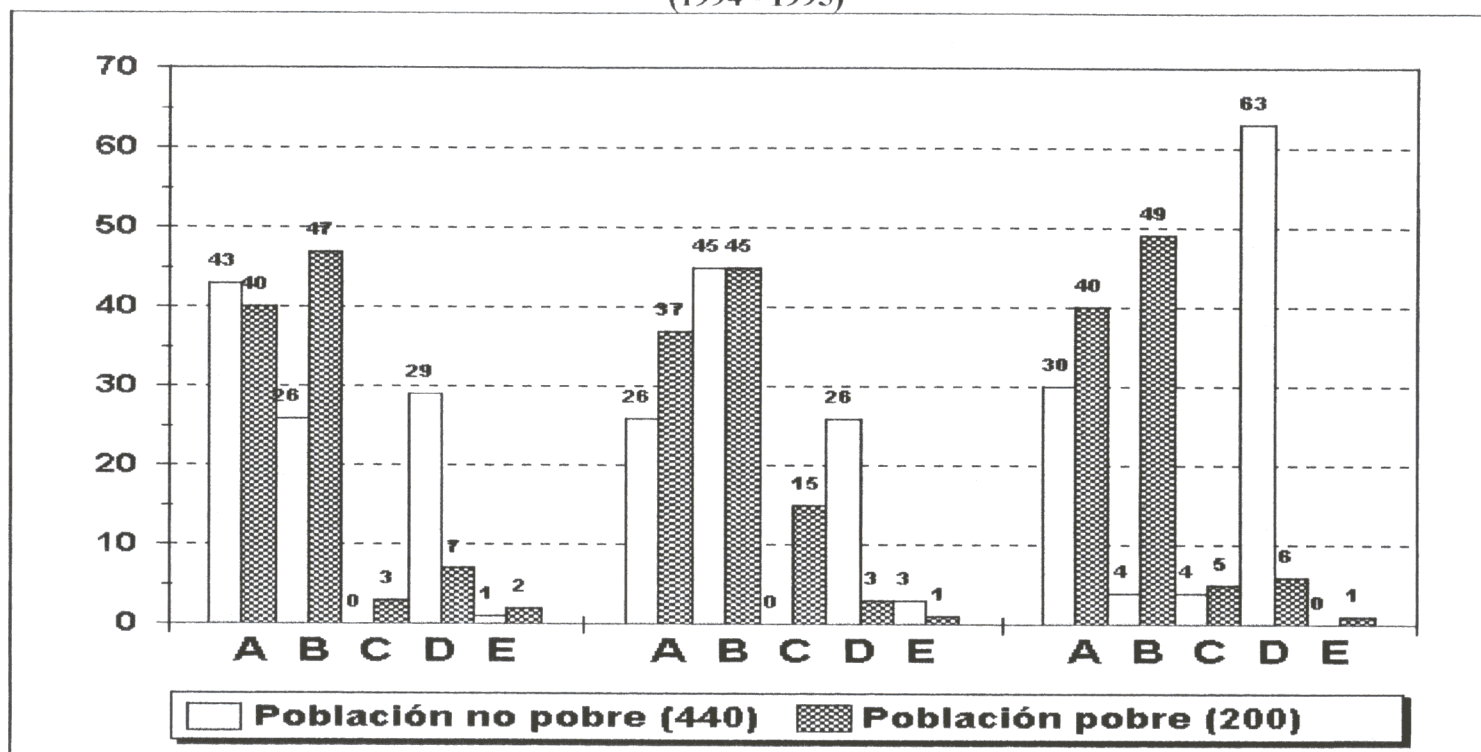
Las razones de las desigualdades se reflejan al grado de acuerdo de los peruanos, con las distintas afirmaciones que hacen referencia a diferencias laborales y económicas y a la justificación de la desigualdad.

Las opiniones que muestran muy de acuerdo con la idea de que una mayor responsabilidad o un esfuerzo por mayor cualificación y formación en el ámbito laboral, se torna siempre a cambio de un beneficio económico para el interesado (ver Gráfico N° 18). Sin embargo es importante resaltar que para la población no pobre un (63%) dice que nadie se pasaría estudiando para ser Abogado o Médico si no esperará ganar mucho dinero más que un trabajador común, y esto también significa tener una movilidad social y tener prestigio social.

Por otro lado, de acuerdo con el Gráfico N° 19, observamos que un (75%) de la población no pobre y un (49%) de la población pobre, opina que la desigualdad se mantiene porque beneficia al rico y al Poderoso. Tan amplio acuerdo con otra afirmación no es obstáculo para que un (56%) población no pobre y un (53%) población pobre piensen que el mejor camino para mejorar el nivel de vida de todos es que las empresa tengan altos beneficios. Sin embargo esto no suponen que sea necesario mantener grandes diferencias en ingresos con las que se muestra de acuerdo sólo el (15%) de la población pobre y (23%) de la población no pobre. Por último, un porcentaje considerable (38%) de los entrevistados de la población pobre hace alusión a la solidaridad y afirma que la desigualdad existe porque la gente corriente no se une para eliminarla, frente a un (50%) de la población no pobre que indica no estar de acuerdo con dicha afirmación.

GRÁFICO N° 18

**LA MAYOR RESPONSABILIDAD Y CALIFICACIÓN PROFESIONAL
DEBE LLEVAR AL BENEFICIO ECONÓMICO
(1994 - 1995)**



Nadie está dispuesto a asumir más responsabilidades en su trabajo si no se le paga por ello.

Los trabajadores sólo se esfuerzan en adquirir mayor calificación si con ello pueden ganar más dinero.

Nadie pasaría estudiando para ser abogado o médico si no esperara ganar mucho dinero más que un trabajador común.

Leyenda :

A : Muy de acuerdo

C : Ni una cosa ni otra

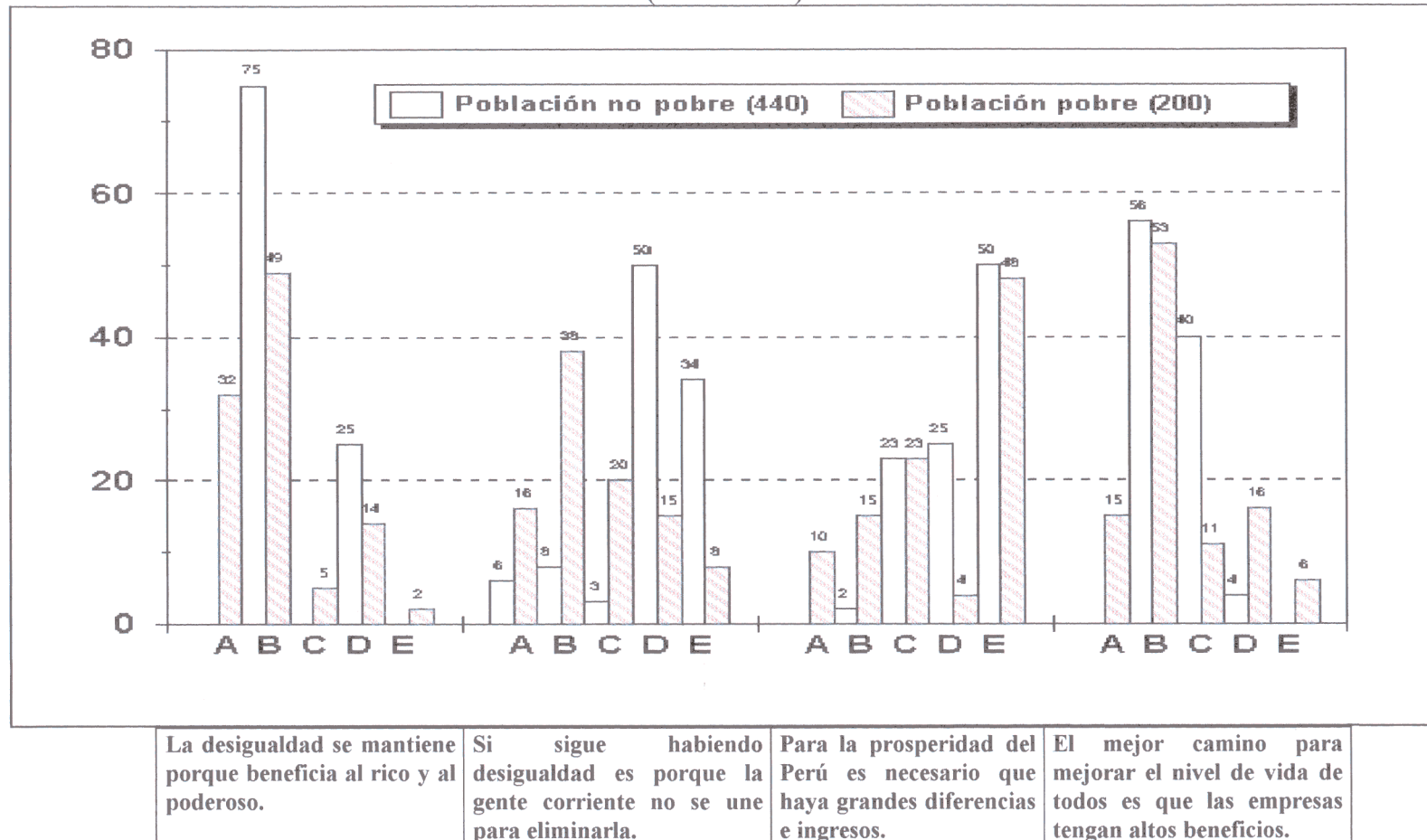
E : Muy en desacuerdo

B : De acuerdo

D : En desacuerdo

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

GRÁFICO N° 19
EXPLICACIÓN DE LAS DESIGUALDADES
(1994 - 1995)



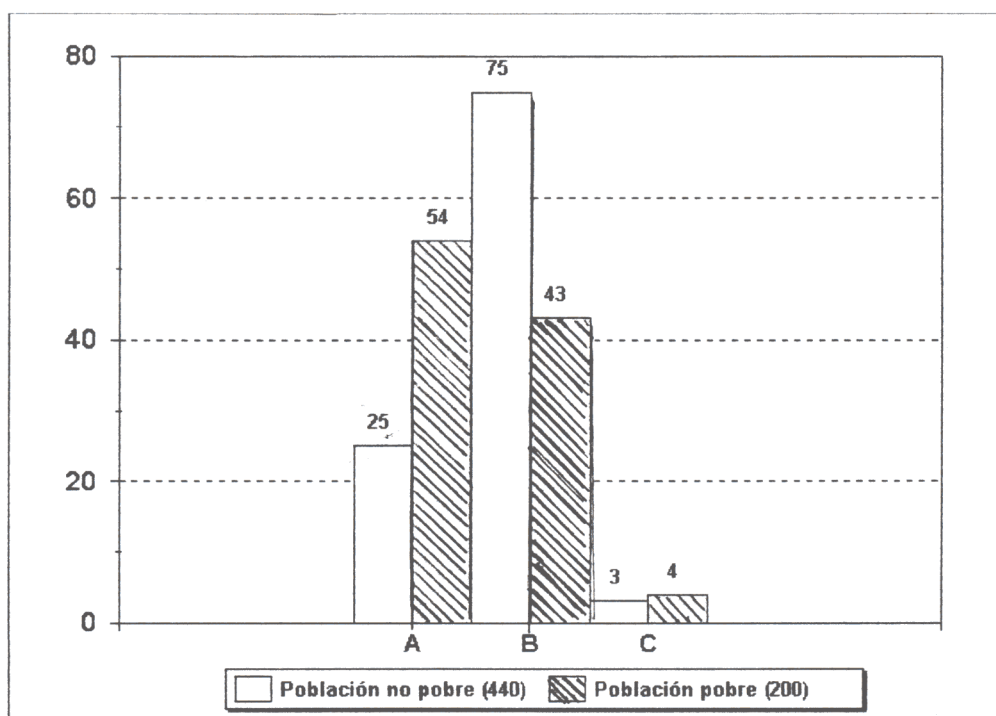
A : Muy de acuerdo **C : Ni una cosa ni otra** **E : Muy en desacuerdo**
B : De acuerdo **D : En desacuerdo**

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta aplicada.

3.3.4. Las Diferencias Económicas.

Con respecto a las desigualdades existentes en el terreno económico, una inmensa mayoría de los peruanos, afirman que las diferencias de ingresos son demasiado grandes en el Perú (ver Gráfico N° 20). Así mismo afirman que es responsabilidad del gobierno reducir estas diferencias para lo cual el Estado debería proporcionar un puesto de trabajo a todo el que lo desee y un ingreso mínimo a todos.

GRÁFICO N° 20
OPINIÓN A LA PROPORCIÓN "LAS DIFERENCIAS DE INGRESOS
SON DEMASIADO GRANDES EN EL PERÚ 1994 - 1995

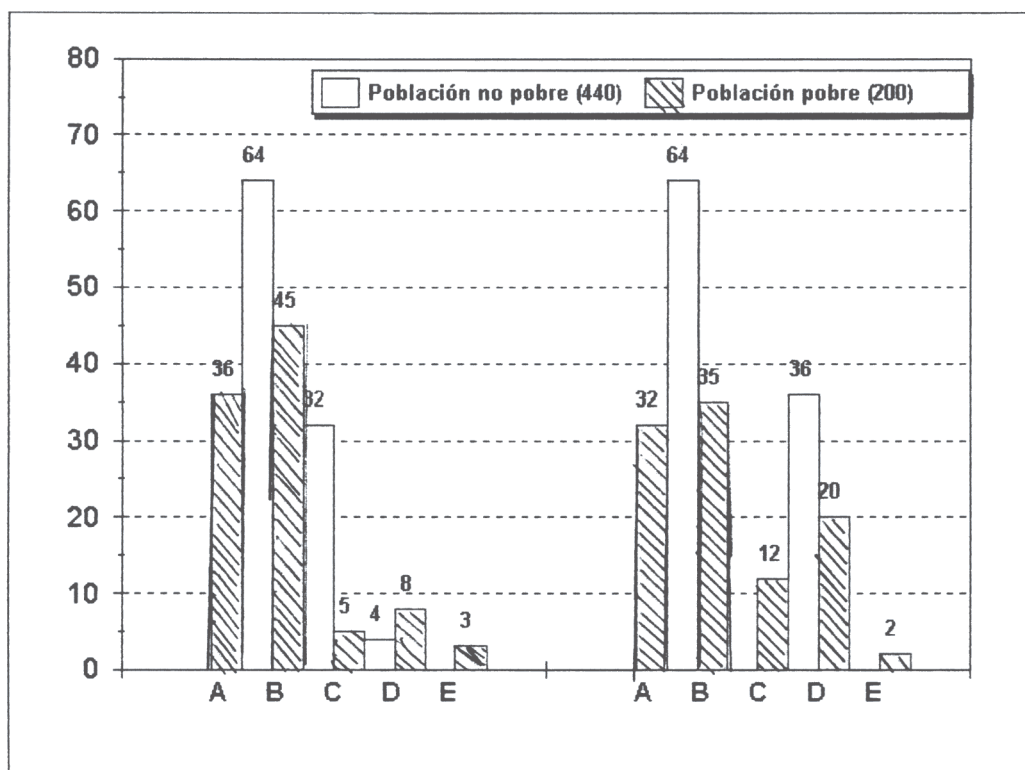


A : **Muy de acuerdo**
B : **De acuerdo**
C : **Ni una cosa ni otra**

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

A la luz de estos resultados se pueden ver que las exigencias respecto del Estado son muy fuertes (ver Gráfico N° 21).

GRÁFICO N° 21
APOYO A MEDIDAS DE REDISTRIBUCIÓN Y RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO SOBRE LAS MISMAS 1994 - 1995



Es responsabilidad del Estado reducir las diferencias de ingreso entre las personas".

El Estado debería proporcionar un puesto de trabajo a todo el que lo desea y, un ingreso mínimo a todos".

- A = Muy de acuerdo
B = De acuerdo
C = Ni una cosa ni otra
D = En desacuerdo
E = Muy en desacuerdo

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Para concretar más la percepción que la población tiene de las diferencias salariales, se pidió a los entrevistados que estimaran el sueldo que, según ellos, se percibía por distintas ocupaciones y que a continuación señalan la cantidad que en su opinión, era la adecuada (ver Tabla N° 70). El resultado muestra que los peruanos (en forma global), creen que un trabajador calificado o no, un dependiente de grandes almacenes, un pequeño propietario o un obrero agrícola ganan menos de lo que deberían; a la vez, se considera que aquellos con más calificación y formación, así como los propietarios tanto de bienes de producción como bienes de organización, reciben unos ingresos demasiado elevados. O sea, los médicos, presidentes de grandes empresas, abogados, propietarios-gerentes de fábricas, jueces o ministros, en opinión de los peruanos ganan demasiado.

TABLA N° 70
OPINIÓN SOBRE CUANTO DEBERÍA GANARSE
POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES

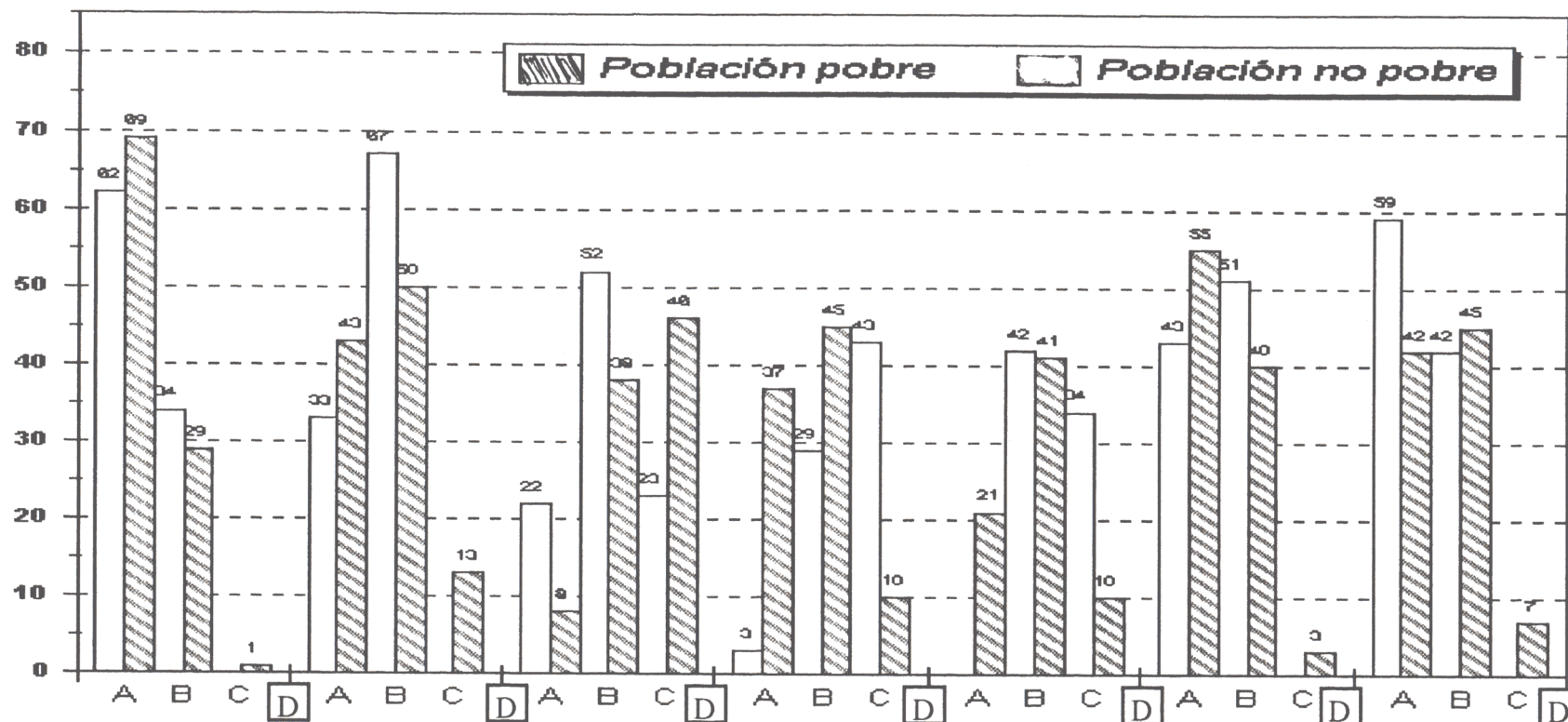
CATEGORÍAS OCUPACIONALES	EN MILES DE SOLES		EQUIVALENTE EN DÓLARES	
	NO POBRE	POBRE	NO POBRE	POBRE
Trabajador cualificado de una fábrica	S/. 500 - 1200	500 - 1200	S/. 250 - 600	250 - 600
Médico	1800 - 3000	1000 - 3000	900 - 1500	500 - 1500
Dependiente de unos grandes almacenes	250 - 1000	200 - 1000	125 - 500	100 - 500
Abogado	2000 - 2500	1000 - 1500	1000 - 1250	500 - 1250
Propietario-gerente de una fábrica	3000 - 9600	2500 - 9500	1500 - 4800	1250 - 4750
Juez del Tribunal Supremo	500 - 10000	5000 - 10000	2500 - 5000	2500 - 5000
Trabajador no cualificado de una fábrica	250 - 1200	400 - 700	1250 - 600	200 - 350
Ministerio de Gobierno	1200 - 5500	1200 - 5500	600 - 2750	600 - 2750

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

En relación a la importancia que debe otorgarse a distintos aspectos del

GRÁFICO N° 22

OPINIÓN SOBRE LO QUE ES IMPORTANTE PARA
OTORGAR EL SUELDO 1994-1995



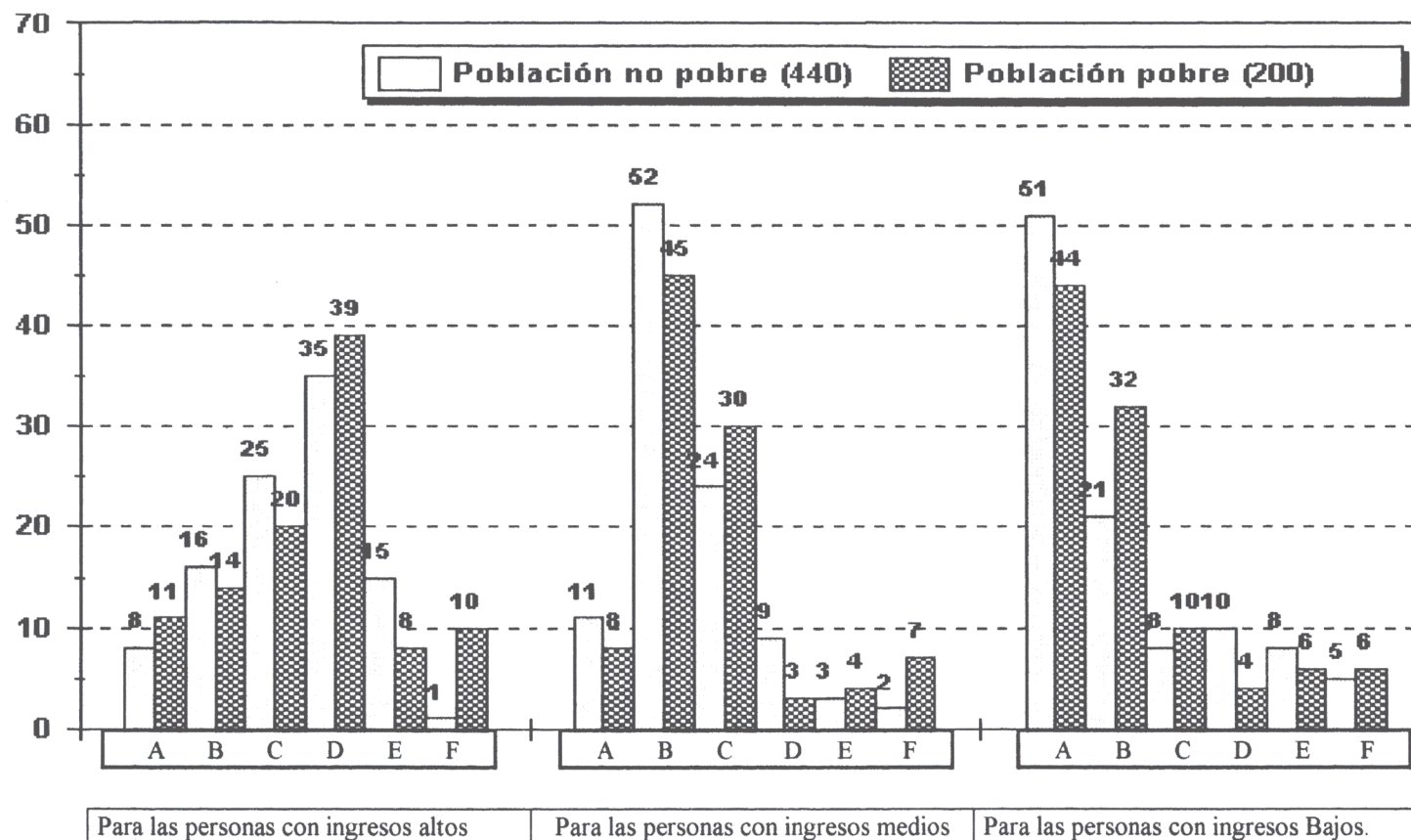
La responsabilidad del puesto de trabajo	Los años de estudio y formación	Que el puesto de trabajo implique tener a su cargo a otros	Lo que se necesita para mantener una familia	Que se tengan hijos que mantener	Lo bien que se haga el trabajo	Lo mucho que se trabaje
--	---------------------------------	--	--	----------------------------------	--------------------------------	-------------------------

A = Muy importante C = Poca importancia
 B = Bastante importante D = Ninguna importancia

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

GRÁFICO N° 23

OPOSICIÓN A LOS IMPUESTOS* (1994 -1995)



* Se habla de todos los impuestos sobre la renta, seguridad social, IGV.

A = Muy altos
B = Altos

C = Los adecuados
D = Bajos

E = Muy Bajos
F = NS/NC

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

trabajo para determinar el sueldo correspondiente, los peruanos, casi unánimemente, dan la mayor importancia a la responsabilidad del puesto, los años de estudio y formación, a la calidad de trabajo y a la cantidad del mismo. En segundo plano queda, que el puesto implique tener al cargo a otras personas. (ver Gráfico N° 22).

En cuanto a otro aspecto económico, como es el Fiscal, los peruanos consideran que la presión fiscal es elevada. Esto se opina sobre todo para las personas con ingresos bajos pero, también, para los que tienen ingresos medios, sin embargo una mayoría relativa (35%) de la población no pobre y (39%) de la población pobre, llegan a considerar bajos o muy bajos los impuestos que afecta a las personas de mayores recursos económicos. (ver Gráfico N° 23).

Así como el Estado de bienestar supone aumentar los impuestos de los más ricos para reducir las diferencias de ingresos mediante la redistribución. Perú, en este momento es el país donde mayor respaldo se da a tales políticas que los otros países americanos, semejándose con España.

La opinión referente a quienes deben de pagar impuestos altos (ver Tabla N° 71), informan que las personas con ingresos altos deberían pagar una proporción mayor que las personas con ingresos bajos un (83%) de la población no pobre y un (87%) de la población pobre.

Otros datos referidos al Perú que se pueden mencionar son los referidos a la clase social subjetiva se puede apreciar su posicionamiento inferior (ver Tabla N° 74).

TABLA N° 71

¿QUIÉNES DEBEN PAGAR LOS IMPUESTOS ALTOS?

PERSONAS CON INGRESOS ALTOS QUE DEBERÍAN PAGAR EN IMPUESTOS	POBLACIÓN			
	NO POBRE		POBRE	
	N	%	N	%
Una Proporción mayor que las personas con ingresos	369	83	175	87
La misma proporción que las personas con ingresos bajos	70	15	18	9
Una proporción menor que las personas con ingresos bajos	11	2	7	4
TOTAL	440	100	440	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

TABLA N° 72

AUTOPOSICIONAMIENTO DE STATUS SOCIAL

EN UNA ESCALA DE DIEZ PUNTOS 1994 - 95

(Siendo 1 la posición más alta y 0 la más baja)

STATUS SOCIAL	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
Clase alta 1-2	N	%		
Clase media 3-4				
Media - Media 5-6				
Media - Baja 7-8	142	32	60	20
Baja 9-10	298	68	130	65
NS/NC			10	5
TOTALES			200	100
	440	100%		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

TABLA N° 73

OPINION SOBRE LA SITUACION DE SUS INGRESOS

(1994 - 95)

¿QUE PASARIA CON SUS INGRESOS?	SI SE IGUALARAN				SI SE HICIERAN MAS DESIGUALES			
	NO POBRE		POBRE		NO POBRE		POBRE	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Seguro que subirían	112	25	55	28	15	3	13	7
Quizá subirían	174	39	93	46	72	16	25	12
Se quedarían igual	102	23	31	16	142	32	44	22
Quizá bajarían	44	10	8	4	136	30	59	30
Seguro que bajarían	8	2	11	6	27	6	32	16
N.S./N.C.					48	11	27	13
TOTAL	440	100	200	100				

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

TABLA N° 74

INGRESOS Y NIVEL DE VIDA ACTUAL COMPARADOS

CON EL DEL PADRE Y SU EDAD

(1994 - 95)

Diría Ud. que el nivel de Ingresos y el nivel de vida actual comparados con su padre y su edad es:	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
Mucho Mejores	N	%	26	13
Mejores	34	8.0	65	33
Más o Menos igual	154	36.0	60	33
Peores	112	25	40	20
Mucho Peores	107	24.0	5	2.5
Su padre murió a esa edad	33	7.0	4	2
TOTAL			200	100
	440	100		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

Y los referidos a las expectativas de evolución de los ingresos de los peruanos (ver Tabla N° 75), en el caso de que hubieran de hacerse más homogéneos, indican que deberían subir o quizás subirían. Y, si se hicieran más desiguales, un buen porcentaje dicen que se quedarían igual y quizá bajarían. En términos generales, la conciencia de desigualdad y de pertenecer a las capas más desposeídas es muy elevada en Perú, lo cual ayudaría a explicar la tendencia igualitaria y el mayor apoyo al Estado de Bienestar.

TABLA N° 75
STATUS DE SU TRABAJO
COMPARADOS CON LA DEL PADRE

Su nivel o status de trabajo comparados con el padre es:	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
1. Mucho más alto	N	%	8	4
2. Más alto	32	7	14	7
3. Más o menos igual	66	15	87	43.5
4. Más abajo	127	38.8	66	33
5. Mucho más abajo	105	23.8	5	2.5
6. Nunca ha tenido trabajo (el entrevistado)	27	6.0	8	4
7. No tenía padre a esa edad	41	9.3	5	2.5
8. N.S./N.C.	4	0.9	7	3.5
TOTAL	88	20.0		
	440	100.0		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

3.3.5. Conflicto y Movilidad Social

En relación sobre sus percepciones sobre el conflicto entre los distintos grupos sociales (ver Gráfico N° 24), una mayoría relativa afirma percibir un conflicto fuerte o muy fuerte entre directivos y trabajadores; seguido entre los pobres y ricos. Contrariamente a lo que se han venido viendo podrían hacer pensar, el nivel de conflicto que se percibe en la sociedad peruana es en cierta

medida moderado.

Por otro lado, respecto a la valoración que los peruanos hacen a nivel socioeconómico actual con respecto al que tuvieron sus padres, tiende a ser positiva, como se puede observar en las Tablas N° 74, 75 y 76. Si se trata del status del trabajo que se desempeña, un (29%) de la población no pobre y un (24%) de la población pobre, lo considera más o menos igual; con respecto a los ingresos y al nivel de vida actual, el porcentaje sube hasta un (36%) (población no pobre) y un (33%) población pobre y, por último, en cuanto a estudios y formación, es un (55%) de la población no pobre y un (66%) de la población pobre consideran su situación en este sentido mucho mejor o mejor que la tuvieron sus padres.

Por consiguiente, como se ha visto, los peruanos no tienen confianza en cuanto a las oportunidades para prosperar en la vida.

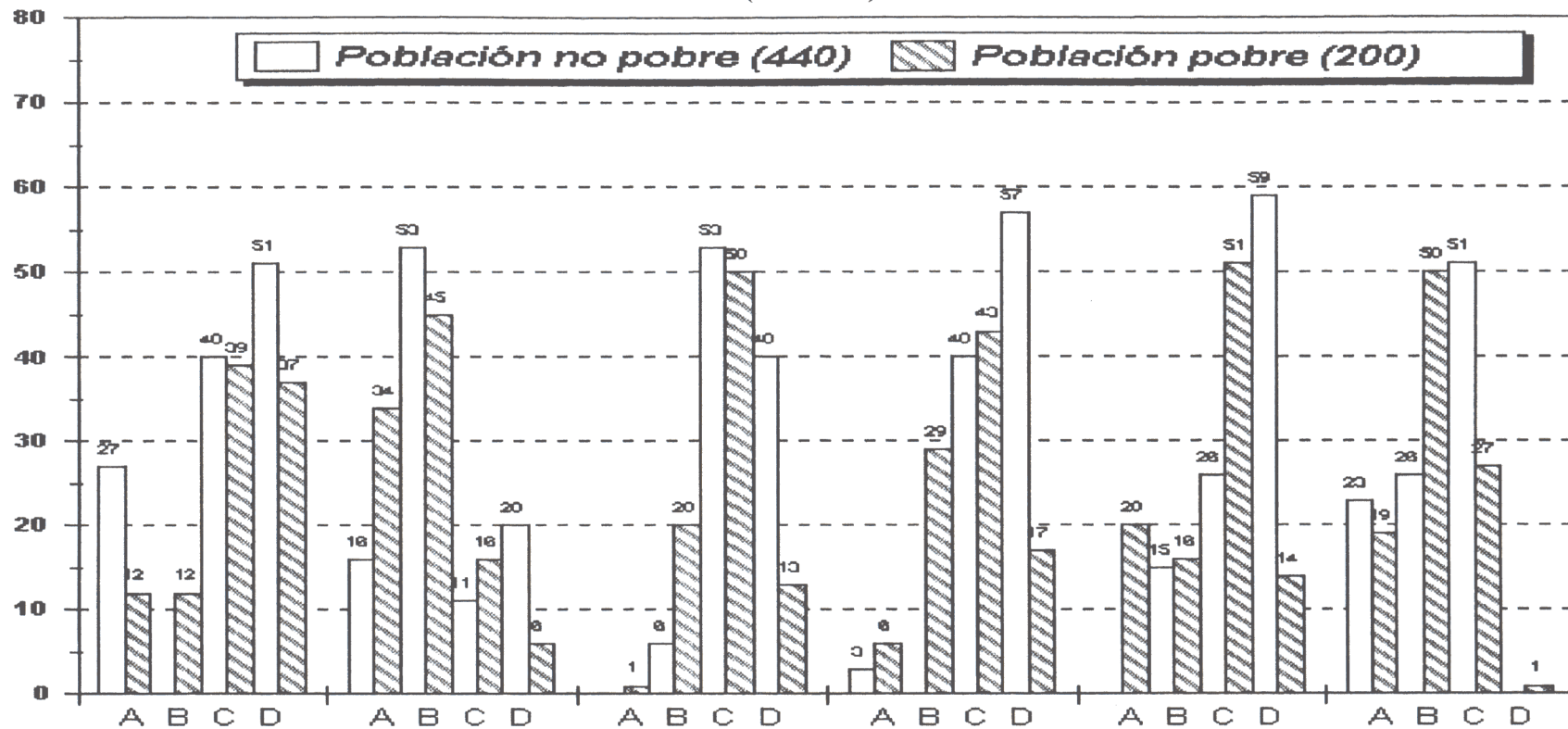
TABLA N° 76
ESTUDIOS Y FORMACIÓN ACTUAL
COMPARADOS CON EL DEL PADRE Y SU EDAD 1994 - 95

	POBLACIÓN			
	NO POBRE	POBRE	N	%
Mucho Mejores	N	%	34	17.0
Mejores	73	16.5	97	48.5
Más o Menos igual	169	38.4	55	27.5
Peores	143	32.5	7	3.5
Mucho Peores	31	7.0	5	2.5
Su padre murió a esa edad	9	2.0	4	2
N.S./N.C.			-	-
TOTAL	10	2.2	200	100
	440	100		

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

GRÁFICO N° 24

NIVELES DE CONFLICTO ENTRE GRUPOS (1994 - 95)



Entre jóvenes y viejos	Entre ricos y pobres	La clase obrera y la clase media	Los parados y los que tienen empleo	Entre los agricultores y la gente de la ciudad	Entre los directivos y trabajadores
------------------------	----------------------	----------------------------------	-------------------------------------	--	-------------------------------------

A = Muy fuerte C = No muy fuerte
 B = Fuerte D = No hay conflicto

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

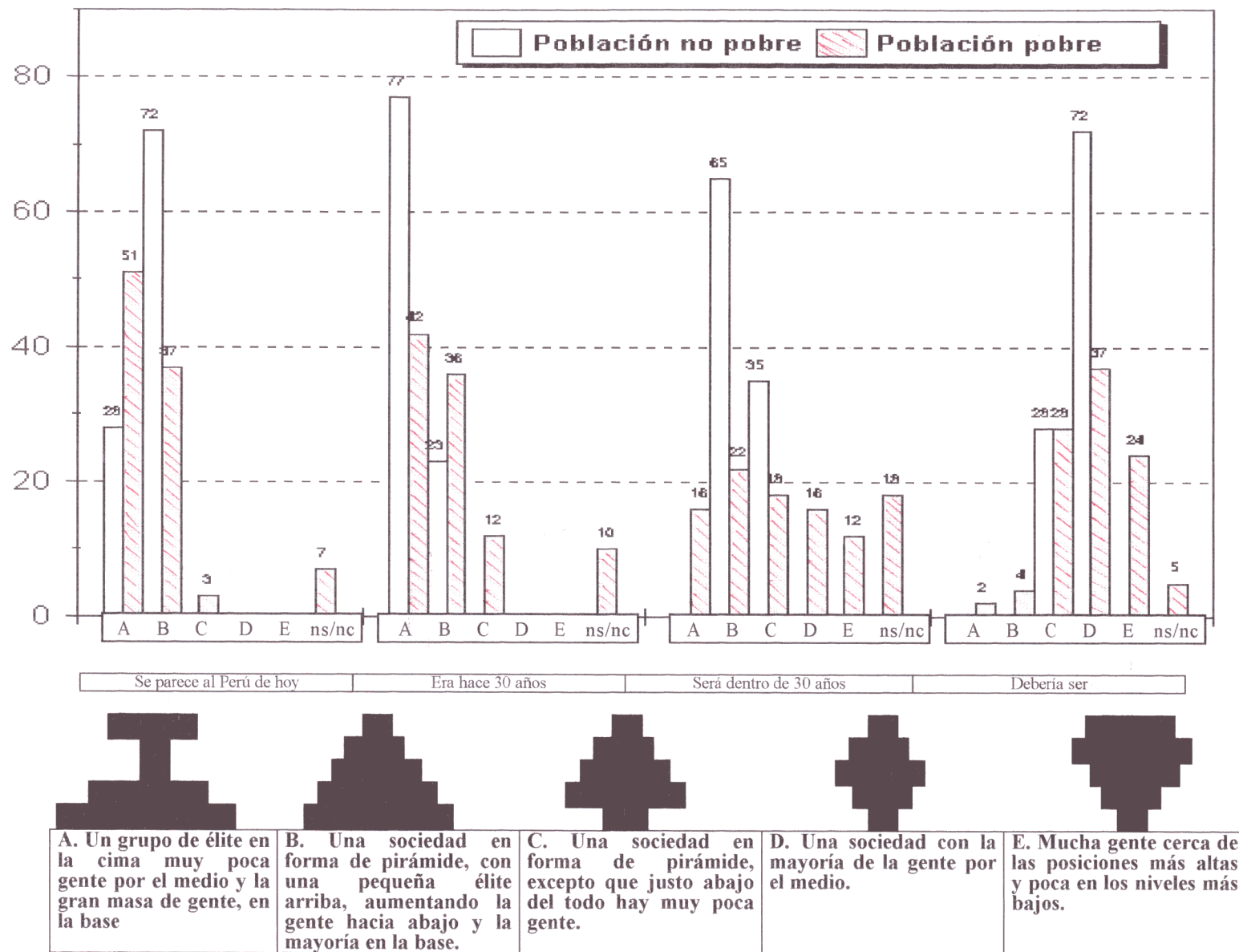
3.3.6. Tipo de Sociedad Peruana

En esta parte presentaremos la representación gráfica que los peruanos hacen del tipo de sociedad que representa el Perú: en la actualidad, de lo que fue en el pasado, lo que puede ser en el futuro y lo más deseable que puede ser.

Observemos en el (Gráfico N° 25), un (51%) de la población pobre ubica al Perú de hoy en el tipo de sociedad "A" en donde un grupo de élite está en el cima y muy poca gente en el medio y una gran masa de gente en la base, frente a un (72%) de la población no pobre, lo ubica a la sociedad peruana en el tipo "B"; curiosamente esta población ubica al Perú de hace 30 años en el tipo "A" con un (77%) y con un (42%) la población pobre. En cuanto a lo que será del Perú dentro de 30 años, la población no pobre lo ubica al tipo "B" con (65%) y la población pobre con un (25%) donde la sociedad tiene la forma de pirámide, con una pequeña élite arriba, aumentando la gente hacia abajo y la mayoría en la base. El ideal de sociedad que puede ser el Perú, la población no pobre lo ubica a un (72%) y con un (37%) la población pobre en el tipo "D" una sociedad con la mayoría de la gente por el medio. Contradice con la evidencia de la mejora real de condiciones de vida de los ciudadanos en relación a las generaciones anteriores.

Los peruanos se muestran convencidos de que el tipo de sociedad más justa y donde hay mayores oportunidades a la mejora de sus niveles de vida es la sociedad de tipo "D", una sociedad con la mayoría de la gente por el medio.

OPINIÓN SOBRE EL TIPO DE SOCIEDAD PERUANA



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

3.4. Conclusión.

La idea global que se desprende de todo lo tratado en esta parte del estudio, es que un alto porcentaje de la población peruana vive en situación de pobreza ya sea crónica, reciente (coyuntura), pobreza extrema que cada año se incrementa más por lo que es un problema estructural. Por la observación, las encuestas y entrevistas encontramos que esta situación se ha dado más por la mala política económica, educativa, de salud, de vivienda, aplicado por el Estado y, por el olvido a la atención de la población pobre en sus necesidades esenciales. Situación que se ha acentuado más en las últimas décadas, en donde la crisis económica, la mala política social han sido promotoras de que exista más de la mitad de los peruanos pobres y se de una marcada desigualdad social.

Por otro lado, gran parte de los peruanos consideran que la sociedad presenta grandes desigualdades, y estas se dan en el terreno económico que en un sentido social más amplio.

En cuanto a las diferencias económicas, los peruanos atribuyen al gobierno la responsabilidad de las mismas y se desea que el Estado se responsabilice de garantizar el derecho al trabajo y a unos ingresos únicos. Sin embargo, los peruanos reconocen que su status y su nivel de vida han mejorado con respecto al de sus padres.

Se busca que el Perú se adhiera a una concepción igualitaria de la sociedad y, a las medidas redistributivas que contribuyan a paliar las diferencias, concepción, mucho más frecuente en el entorno Europeo. Frente a ella, se encuentra la concepción Anglosajona, más favorable a las medidas que

favorezcan las oportunidades y a la idea de que sea el mercado el mecanismo que las distribuya. Estas dos concepciones se encuentran en la escena peruana por la concepción europea está el deseo de la población y por la concepción anglosajona están las políticas del gobierno.

Existe un desajuste entre las exigencias al Estado por parte de los peruanos y la disponibilidad de los mismos ciudadanos a contribuir en forma más equitativa mediante los impuestos. La opinión pública peruana, tiene una mayor percepción de las desigualdades y se considera afectada por ellas en mayor medida; de hecho, los peruanos se autoposicionan en niveles sociales medio y bajos.

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

En el Capítulo Segundo hemos tratado sobre la situación de la “Desigualdad y Pobreza en el Perú”. Se ha llegado a identificar que existe una marcada desigualdad social, apareciendo así un conjunto de fenómenos que han situado a una gran parte de la población en una posición de verdadera marginación económica, social, cultural y personal. Y lejos de aminorarse, en los últimos decenios se ha agudizado; hecho que va a acabar por sumir en una profunda crisis, en los albores del siglo XXI a más de 2/4 de la población peruana.

Todo esto se debe a una serie de situaciones que se han ido dando desde el Estado a través de las políticas económicas que en los años ochenta y principios de los noventa vivió su más intensa crisis económica de su historia. Las bruscas contradicciones del PIB en medio de intensas presiones inflacionarias se tradujeron en descenso del ingreso por habitante, crecimiento del empleo y del subempleo, baja en los coeficientes del ahorro e inversión, caída del consumo interno y pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Así, una consecuencia lógica de una recesión con desigualdad es que la pobreza absoluta se haya incrementado y que la mitad de la población peruana esté calificada como el grupo de “pobreza extrema”. Este grupo se encuentra por debajo de una “Línea de pobreza” definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios considerados esenciales en el Perú.

El desafío sigue siendo la eliminación de los importantes niveles de privación existentes, buscando una mejora de la alimentación, mayores accesos a una educación (más realista y orientado, al desarrollo del individuo, hacia su realización y búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y por ende del desarrollo de la sociedad); a una vivienda en mejores condiciones (agua, desagüe, luz, como los más elementales); a la atención de la salud que abarque a todos los lugares en donde se encuentren los más necesitados que requieran de una educación de la salud y ser atendidos.

En suma, el problema de la desigualdad y la pobreza en el Perú tiene dos características: la pobreza extrema es masiva y las transferencias del ingreso necesarias para cubrir la brecha de la pobreza constituyen magnitudes apreciables del P.B.I.

La situación de la pobreza en el Perú es un problema estructural y tiene que ver con la actuación del Estado. Por eso, en este capítulo haremos un análisis en forma panorámica puntualizando aspectos importantes del comportamiento de la política económica y sus efectos sociales.

1. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

- La política económica puesta en práctica desde agosto de 1990 se ha caracterizado por la aplicación del programa de estabilización, el proceso de reinserción internacional y el inicio casi simultáneo de reformas estructurales.
- El programa de estabilización se basó en una rápida reducción sustancial del déficit fiscal y causi-fiscal, mediante el manejo restrictivo de variables monetarias y crediticias y fundamentalmente la imposición tributaria.

La hiperinflación que registraba el Perú hizo que se aplicaran medidas políticas de estabilización para controlarla y así como la reducción rápida del déficit público mediante :

una reforma tributaria, la reducción del gasto público, un fuerte reajuste de los precios y tarifas públicas, una eliminación de los tipos de cambio múltiples y de la emisión inorgánica destinada a financiar al sector público.

Se ha dado una recuperación de los ingresos corrientes del gobierno Central del 5,7 por ciento del PBI en el primer semestre de 1990 a (9,4%) del PBI en el primer semestre de 1992; en 1995 creció (3,7%) con respecto al año 1994, como nos indican las fuentes estadísticas¹⁰². Así mismo, se ha limitado al gasto público estrictamente a los niveles financiados sin recurrir a la emisión interna, los gastos del gobierno central se han reducido de (14%) del PBI en el primer semestre de 1990 a (8,7%) en el primer semestre de 1992 y se ha obtenido incluso un superávit de caja desde finales de 1991. Al mismo tiempo, el crédito del BCR al sector público ha sido negativo en este período, aplicando una política de restricción monetaria, centrada en la limitación del crecimiento de la emisión a tasas decrecientes en el tiempo. (ver Anexo I, Tabla N° 77).

- La inserción internacional ha dado prioridad a la normalización de las relaciones con las instituciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) y con países, habiéndose firmado convenios de "acumulación de derechos" con el FMI y BM para la cancelación de deudas atrasadas, nuevos créditos con el BID y un convenio de reprogramación de pagos con los países y agencias agrupados en el Club de París.

La reinserción internacional, hasta el momento, no ha facilitado el ajuste en las cuentas nacionales, así encontramos que la transferencia neta, producto de la deuda pública externa, que fue positiva en US \$ 129 millones en 1989 y negativa en US \$ 9 millones en el primer semestre de 1990, pasó a ser negativa en US \$ 37 millones en 1991 y negativa en US \$ 151 millones en el I semestre de 1992. En este último resultado intervienen los menores

¹⁰² INEI, Compendio Estadístico, Años 1990 a 1995, Tomo II, pág. 25.

desembolsos externos respecto de los programado por US \$ 255 millones US \$ 213

millones del BID y US \$ 42 millones del grupo de apoyo.

- Las reformas estructurales que puso en marcha el gobierno buscan cambiar el marco institucional del sector público y el funcionamiento de diversos mercados, han liberalizado la extensa gama de controles y regulaciones anteriormente existente, siendo las principales:

- La apertura del comercio exterior.
- La apertura en la cuenta de capitales (incluyendo la eliminación de regulaciones y normas discriminatorias contra la inversión extranjera y la firma de convenios para otorgar garantía a la misma).
- La liberación del sistema financiero.
- La flexibilización del mercado laboral y la legislación que impedía una readecuación de las remuneraciones reales y beneficios de los trabajadores, etc.
- La apertura del mercado de tierras y la posibilidad de que esta constituya garantía de préstamos, entre otros.

1.1. La Evolución de la Economía Peruana.

En términos generales, los principales rasgos del comportamiento de la economía han sido una reducción sustantiva de la inflación, un incremento en las tasas de interés reales, una depreciación del nuevo sol y una recesión en el aparato productivo (ver Anexo I, Tabla N° 78). La inflación pasó de más de 3,000 por ciento en los últimos 12 meses del gobierno anterior (1985-90) a un ritmo mensual de alrededor de 3 por ciento. (ver Tabla N° 79 y Gráfico N° 26). La liquidez en moneda nacional es aún un (25%) menor que la que había al final de la hiperinflación y apenas la octava parte del año anterior.

TABLA N° 79

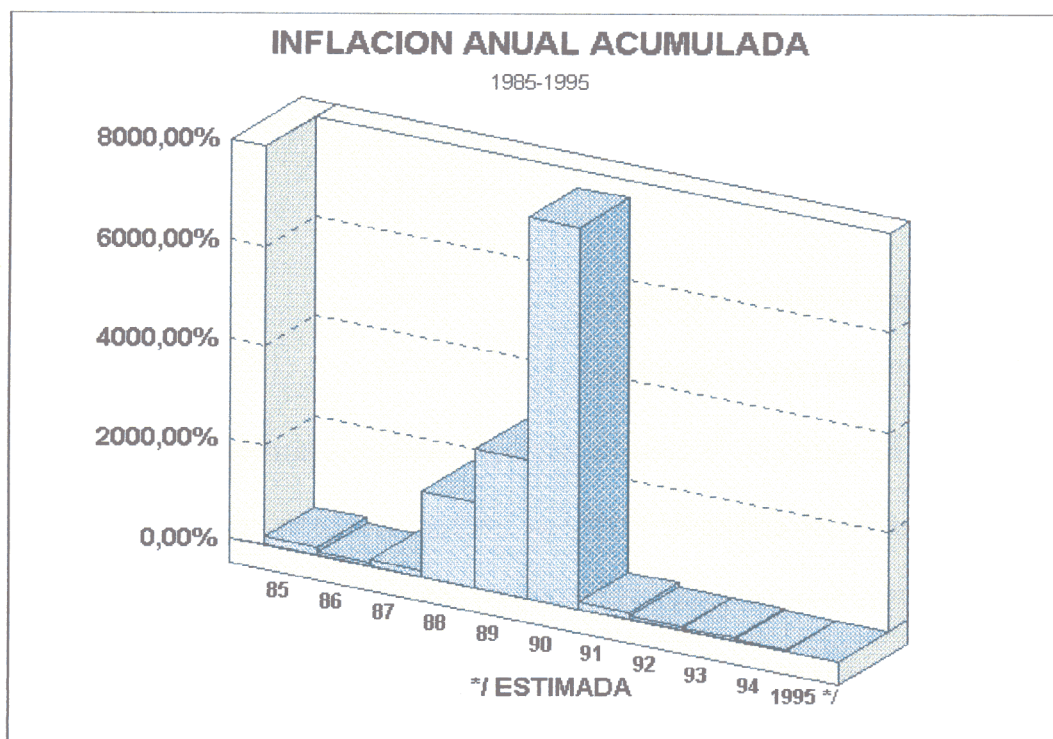
INFLACIÓN ACUMULADA, PERÍODO 1985 - 1994

(Variación Acumulada)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ENE	13,9	5,2	6,6	12,8	47,3	29,8	17,8	3,5	4,8	1,8
FEB	24,7	9,6	12,5	26,1	109,9	69,5	28,9	8,4	7,9	3,7
MAR	34,9	15,4	18,5	54,6	198,1	124,8	38,8	16,5	12,4	6,1
ABR	51,4	20,1	26,3	82,3	343,1	208,7	46,8	20,2	17,4	7,7
MAY	67,9	24,1	33,8	97,8	469,9	309,9	58,0	24,4	20,9	8,5
JUN	87,7	28,6	40,1	115,3	601,2	484,4	72,7	28,8	23,2	9,7
JUL	107,1	34,4	50,3	181,8	773,6	854,0	88,4	33,3	26,5	10,7
AGO	129,4	39,7	61,4	243,0	992,6	4641,4	102,0	37,1	29,8	12,4
SET	137,5	44,7	71,8	634,4	1286,0	5294,2	113,3	40,6	31,9	13,0
OCT	144,6	50,4	82,8	932,5	1608,3	5812,8	121,8	45,8	33,9	13,3
NOV	151,2	55,8	95,7	1184,4	2049,7	6163,5	130,7	50,9	36,0	14,7
DIC	158,3	62,9	114,5	1722,3	2775,3	7649,6	139,2	56,7	39,5	15,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI

GRÁFICO N° 26



Fuente : Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Así, un mercado financiero rígido, junto con problemas de cartera pesada y caída en la actividad productiva, han ocasionado la permanencia de altas tasas reales de interés activas, que se mantienen por encima del 20 por ciento anual y en soles en 8 por ciento mensual. El tipo de cambio real era 25 por ciento entre 1990 y 1992, en 1993 se recuperó en un 37 por ciento y en 1994 - 1995 se está recuperando pero en un mínimo porcentaje.

Estos problemas, así como el cambio de una economía sobreprotegida a un libre mercado, tienen un efecto recesivo. En virtud de ello el PBI, que cayó en 23 por ciento entre 1988 y 1990, sólo ha mostrado una recuperación modesta en 1991 (2,6 por ciento similar al aumento de la población); durante 1992, debido a que se ha sumado al programa de ajuste los efectos del fenómeno del Niño, (que provocó sequías y un fuerte racionamiento de electricidad), el índice de producción desestacionalizada comparando el primer semestre de 1992 con el año 1991 muestra una reducción del 4,2 por ciento; y en 1993 una caída de 3 por ciento del PBI. (Ver Anexo II, Gráfico N° 27 y Anexo I, Tabla N° 80).

1.2. Las Principales Políticas Aplicadas.

1.2.1. Política Comercial y Cambiaria.

Como se ha señalado, la moneda nacional muestra una revaluación real del orden del 25 por ciento entre agosto de 1990 y en 1992 aunque se ha obtenido una ganancia de paridad de (37%). Para los años 1993, 1994 y 1995 (ver Anexo I, Tabla N° 81), como se puede apreciar, no ha tenido ningún cambio significativo.

La política comercial aplicada ha consistido en una minimización de las barreras para-arancelarias y en una reducción en el nivel promedio y en la variabilidad de las

tarifas arancelarias. Esto se hizo en dos etapas. En el segundo semestre de 1990, se pasó de un sistema con 56 tasas arancelarias afectivas a uno con 3 tasas de 15 por ciento, 25 por ciento y 50 por ciento, el promedio simple del arancel se redujo con estas medidas de 66 por ciento a 26 por ciento, y el coeficiente de variabilidad de las tasas cayó de 97 por ciento a un 51 por ciento¹⁰³, adicionalmente el número de partidas pasó de 545 en 1990 a cero,posteriormente en 1991 se redujeron las tasas a 5 por ciento, 15 por ciento y 25 por ciento, con lo que el promedio simple del arancel bajó a 17 por ciento y el coeficiente de variabilidad a 23 por ciento.

Simultáneamente, así como se ha señalado, se eliminaron los tipos de cambio múltiples, que resultaban en un importante mecanismo de protección efectiva adicional (para 1987, esta aumentó en un promedio 24 por ciento a 42 por ciento por este efectivo)¹⁰⁴.

La existencia de tipos de cambio múltiples que funcionó la mayor parte del tiempo bajo un sistema de cuotas y permisos, de partidas prohibidas de importar y de productos que sólo podían ser importados por empresas estatales que los comercializaba posteriormente a precios diferentes (caso de productos alimenticios e insumos agrícolas por ENCI y ECASA en diversos períodos) dificulta la evaluación de la protección efectiva anteriormente existente. A esto hay que añadir la existencia de extendidas exoneraciones al pago de aranceles bajo una gran cantidad de regímenes legales diversos, hoy reducidos sustancialmente pero dado que simultáneamente se amplió significativamente el número de productos que podía importar de los países del Grupo Andino completamente exonerados de aranceles, este problema se mantiene, también

¹⁰³ R. ROSSINI. En artículos de la Revista "Monedas", Setiembre 1990 y Marzo 1991.

¹⁰⁴ A. ARMAS y L. PALACIOS. "Impacto de la Política de Cambios Múltiples en la Protección efectiva de los Sectores Productivos : El Caso Peruano" (1986 - 1988). En Revista "Moneda", 1989.

actualmente se han aplicado sobretasas flexibles a las importaciones de alimentos.

La reducción en la protección efectiva ha sido menos pronunciada para los sectores intensivos de manos de obra, y particularmente el sector agropecuario. Un cálculo de la protección efectiva promedio ponderado por los niveles de empleo en cada sector, indica que ésta a julio de 1990 era de 88,8 por ciento menor al promedio simple, pero en 1991 un 17,4 por ciento bastante superior al promedio simple. Esto se producirá básicamente por la mayor protección relativa otorgada al sector agropecuario, muy intensivo en mano de obra, mientras que el otro sector favorecido por las reformas, el exportador, no tendría mayor impacto debido a su poca absorción de mano de obra.

La sobrevaluación del Nuevo Sol y la apertura comercial, que dan lugar a una revaluación del tipo de cambio real efectivo, han ejercido un impacto importante en otras variables macro económicas, particularmente en el nivel de actividad, ya que la competencia extranjera producto de la combinación de rebaja de aranceles con apreciación cambiaria ha afectado a la industria cuyas ventas son destinadas al mercado interno. Este efecto ha sido más pronunciado sobre la industria: La importación de bienes de consumo no alimenticios¹⁰⁵ ha aumentado de US \$ 99 millones en 1989 a US \$ 460 millones en 1991 y a US \$ 355 millones en el primer semestre de 1992. Un peso importante en este resultado lo ha tenido la importación de automóviles, que se estima ascendió a US \$ 120 millones en 1991 y un monto similar en 1992. Los años sucesivos han seguido su ritmo.

También se ha visto afectada la actividad exportadora debido a que el efecto de la apreciación cambiaria sobre ella ha sido mayor que la reducción en la protección efectiva negativa generada por apertura comercial. Interviene en estos resultados la

¹⁰⁵ Las cifras excluyen a los principales alimentos importados, incluyendo partidas de alimentos de importancia reducida.

rigidez de los factores de producción a reacomodarse con rapidez a la nueva realidad de precios relativos entre transables y no transables, siendo ésta una de las causas de la caída en el empleo.

1.2.2. Precios Relativos Internos

En términos de los cambios en los precios relativos internos entre transables y no transables¹⁰⁶, como producto de la sobrevaloración del nuevo sol y de la apertura comercial, esta relación ha caído en 38 por ciento si comparamos 1992 con 1990 mientras que los transables han caído 25 por ciento respecto al índice general, los no transables han subido 21 por ciento respecto del mismo. Sin embargo, la evaluación de los precios al interior de los sectores no transables ha sido muy diferenciada. Los precios controlados (combustibles y tarifas pública) subieron mucho más rápidamente, en 176 por ciento respecto al índice general. En cambio, los alimentos no transables han caído 8 por ciento respecto del índice general, mostrando estar fuertemente influenciados por la competencia externa (proveniente de los alimentos transables, que ha sido 14 por ciento respecto al índice general). De los demás años su comportamiento lo observamos en el (Anexo I, Tabla N° 82).

Así, el principal cambio en los precios relativos ha sido la variación en la relación de precios entre controlados (públicos) y privados, más que la variación de la relación de precios entre transables y no transables. Casi todos los precios¹⁰⁷ se han reducido relativamente respecto al índice general. Ello es indicativo de una redistribución del

¹⁰⁶ Medidas a partir de componentes transables y no transables del IPC de Lima Metropolitana.

¹⁰⁷ Excepto los servicios de salud, las comidas fuera del hogar y los alquileres que podrían vincularse a ingresos de los sectores medio-altos urbanos y del servicio de transporte, obviamente influenciado por el precio de los combustibles.

ingreso del sector privado al sector público compatible con la política de eliminar el déficit fiscal fundamentalmente a partir de aumento en la recaudación tributaria.

En cuanto a los precios relativos de los sectores que no son controlados, los mayores precios corresponden a los servicios como salud, agro y los menores corresponden a la industria, esto se da según la influencia que sobre cada uno de ellos tiene el mercado internacional.

En términos de consumo, los bienes transables abaratados incluyen tanto bienes comprados en mayor proporción por sectores de ingresos altos y medios (como automóviles, línea blanca, electrónicos) como productos de consumo masivo (alimentos como arroz, textiles, etc.). Los primeros se han abaratado más, por ejemplo los productos electrodomésticos han visto caer su precio relativo en 49 por ciento, mientras que los alimentos en sólo 16 por ciento¹⁰⁸.

1.2.3. Políticas Tributarias.

La política tributaria ha tenido como ejes la simplificación del sistema impositivo y la eliminación de exoneraciones; y el esfuerzo por modernizar la administración, mejorar la fiscalización y ampliar la base de contribuyentes.

En relación a las modificaciones legales aplicadas entre agosto de 1990 a 1991, las principales fueron la elevación del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre la venta de combustibles, la reducción de las tasas más altas del impuesto a la renta, la fuerte disminución de exoneraciones y descuentos al impuesto a la renta y al impuesto general a las ventas (IGV), la drástica reducción de los aranceles y de los niveles de impuesto selectivo al consumo (estos últimos aplicables a automóviles, bienes de lujo, productos

¹⁰⁸

Datos estadísticos del Banco Central de Reserva del Perú y del Ministerio de Economía y Finanzas.

electrodomésticos y electrónicos, licores, cervezas y gaseosas); junto con la eliminación de impuestos menores, la simplificación del complicado sistema existente y el restablecimiento del principio de caja única. (Ver la Tabla N° 83 y Gráfico N° 28).

Una proporción significativa del incremento en la distribución desde el inicio del actual gobierno se debe, por ejemplo, al aumento del ISC a los combustibles, que pasó del (9%) del total recaudado en 1989 a 26 por ciento en 1991; en los años sucesivos siguió por el estilo; aunque la gasolina es consumida en mayor proporción por las clases medias altas, las familias pobres son directamente afectadas por los incrementos en el precio del Kerosene, que es el principal combustible utilizado para cocinar sus alimentos. El impuesto a los combustibles afecta también el costo del transporte componente en la canasta urbana pobre.

El efecto principal de estas medidas fue la elevación de la presión tributaria, de 5,5 por ciento del PBI a finales de 1990, a 7,8 por ciento del PBI en 1991 y a 8,9 por ciento 1993 lo que ha permitido un superávit fiscal primario, pilar fundamental del programa de estabilización. (Ver Tabla N° 84 y Gráfico N° 29).

La composición de los impuestos entre directos e indirectos también se modificó. Dado que en el Perú los impuestos directos han estado tradicionalmente centrados en gravar a las utilidades, estos impuestos tendrían una orientación redistributiva progresiva. Por ejemplo los impuestos indirectos (al consumo y a las ventas) han aumentado de 74 por ciento en 1989 a 77 por ciento en 1991. Los impuestos directos pasaron de 25 por ciento del total de ingresos corrientes en 1989 a 14 por ciento en 1991. Estas variaciones podrían revelarnos que los cambios tributarios aplicados no han sido favorables para combatir la pobreza.

En 1992, a estas medidas se añadieron la eliminación del impuesto a las

transacciones financieras y las exportaciones; se ha establecido para las empresas un impuesto mínimo a la renta del (2%) sobre los activos, para el impuesto a la renta de las personas se han reducido los descuentos por cargas de familia y otros conceptos y se han reducido los niveles de ingresos a partir de los cuales se aplica las distintas tasas del impuesto. En 1993 se aplicó un conjunto de nuevas medidas tributarias que incluyó la elevación del ISC y su aplicación a más servicios y la eliminación de más exoneraciones del IGV a alimentos.

TABLA N° 83

PERÚ: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

SEGÚN TIPO DE IMPUESTO: 1985 - 1994

(Estructura porcentual)

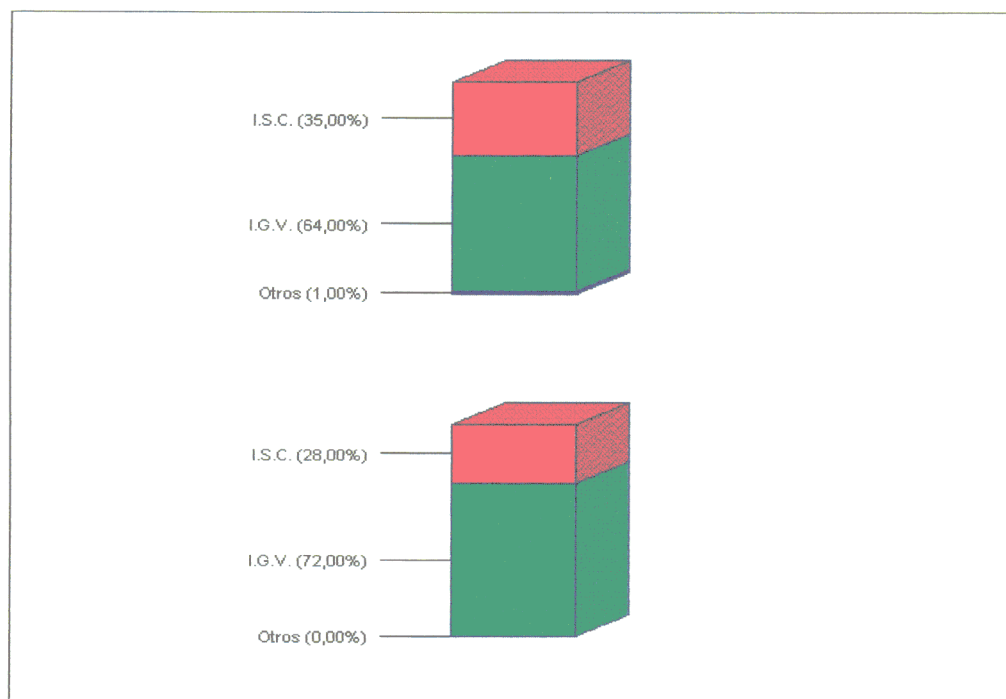
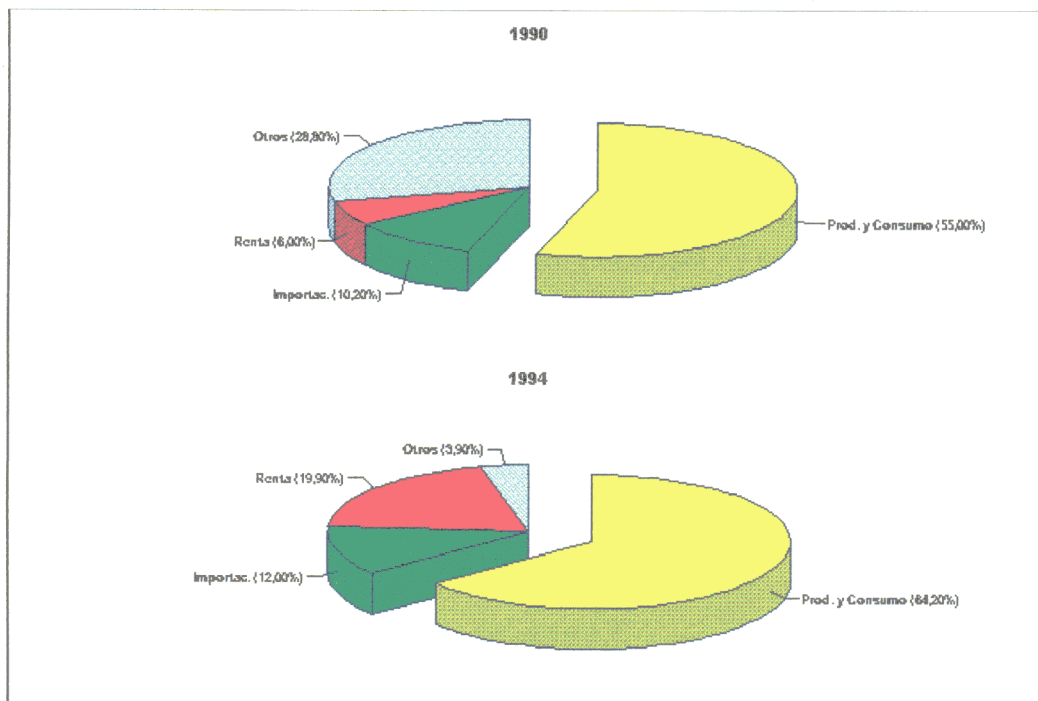
Tipo de Impuesto	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS TRIBUTARIOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Impuesto a la Renta	12,71	22,22	19,29	21,26	15,18	6,02	8,31	14,28	17,36	19,91
Impuesto al Patrimonio	2,45	4,65	4,05	5,52	4,02	7,81	5,88	3,83	3,14	12,91
Impuesto a la Importación	20,54	19,75	20,68	13,44	15,32	10,17	9,74	10,47	12,32	11,41
Impuesto a la Exportación	2,12	1,47	0,35	0,64	1,32	0,33	0,03	-	-	-
Impto. Producc. y consumo	58,12	49,23	52,80	52,33	51,68	55,04	64,75	65,03	62,67	61,21
Impuesto General a la Ventas	18,54	13,14	13,56	23,47	26,92	17,62	24,96	31,81	42,76	40,11
Comercio interior	9,90	7,72	8,69	15,89	18,49	11,11	14,52	17,47	24,59	21,41
Comercio exterior	8,94	5,42	4,87	7,58	8,43	6,51	10,44	14,34	18,17	18,12
Impuesto Selectivo al Consumo	38,26	35,33	38,19	27,36	23,41	37,07	39,69	33,18	19,85	18,05
Combustibles	29,71	24,37	19,11	10,50	8,08	24,44	25,96	18,97	12,23	10,11
Otros	8,55	10,96	19,08	16,86	15,33	12,63	13,73	14,21	7,62	7,00
Otros	1,02	0,76	1,05	1,50	1,35	0,35	0,10	0,04	0,06	0,00
Otros ingresos Tributarios	4,06	2,68	2,83	6,81	12,48	20,63	11,29	6,39	4,51	1,00

1/ Incluye el Impuesto de Promoción Municipal (IPM)

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

GRÁFICO N° 28

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL : 1990 - 1994



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

Los impuestos a las transacciones financieras y a la exportación afectaban fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos, si bien introducían problemas graves dentro de la economía. En el primer caso, agudizaban el problema de la desintermediación financiera. En el segundo caso, junto con una fuerte sobrevaluación del tipo de cambio, se agudizaban los problemas de rentabilidad del sector exportador

La fijación del (2%) de los activos como impuesto mínimo a la renta hace que el monto pagado por este concepto se eleve sustancialmente para muchas empresas. En este último caso, aunque en teoría se está gravando a las empresas bien cuando no haya renta -es decir, ingresos- la administración tributaria sostiene que los balances son de déficit fiscalización, y que de esta manera se establece un sistema de fácil aplicación para evitar la evasión generalizada.

TABLA N° 84

PERÚ: COEFICIENTE DE PRESIÓN TRIBUTARIA 1985 - 1994

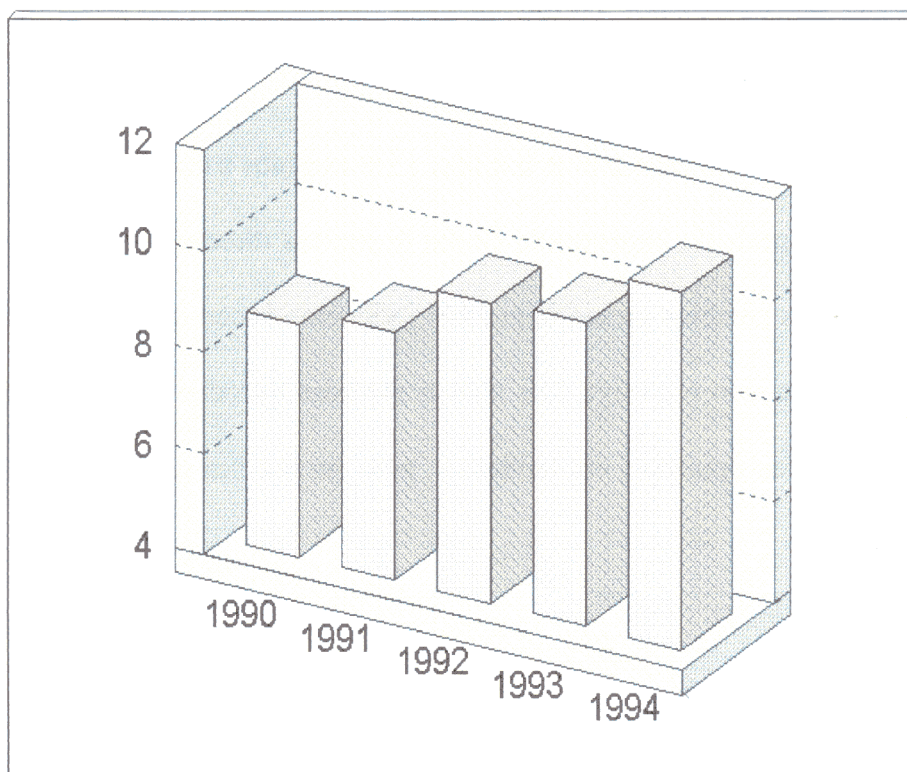
AÑO	INGRESOS CORRIEN- TES	INGRESOS TRIBUTA- RIOS (I)	DOCU- MENTOS VALORA- DOS (II)	INGRESOS TRIBUTA- RIOS NETOS (I - II)	COEFICIENTES			PRODUCTO BRUTO INTERNO
					INGRESOS CORRIEN- TES/P.B.I.	INGRESOS TRIBUTA- RIOS / P.B.I.	PRESION TRIBUTAR. INGRESOS TRIBUT. NETOS / P.B.I.	
1985	28307	27222	2116	25106	14.30	13.76	12.69	197818.3
1986	45791	44348	2948	41400	12.24	11.86	11.07	313928.3
1987	67682	68046	4840	63206	9.15	9.20	8.55	739438.8
1988	412206	408403	25694	382709	8.34	8.26	7.74	4942317.0
1989	7686	8266	915	7351	6.68	7.18	6.39	115114.7
1990	611273	616289	31005	585284	9.00	9.08	8.62	6789940.2
1991	3111	3009	78	2931	9.45	9.14	8.90	32437.3
1992	5971	5244	71	5173	11.48	10.08	9.94	52029.2
1993	9277	8100	84	8016	11.60	10.13	10.02	79992.5
1994 P/	14233	12679	499	12180	12.95	11.53	11.08	109920.0

Nota : Los valores entre 1985 - 88 están expresados en Nuevos Soles, 1989 y 1990 en Miles de Nuevos Soles y a partir de 1991 en Millones de Nuevos Soles.

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática
- Dirección General de Cuentas Nacionales.

GRÁFICO N° 29
PRESIÓN TRIBUTARIA : 1990 - 1994
(Porcentaje del Perú)



Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

Desde 1993 se ha reducido los niveles de ingresos a partir de los cuales los individuos pagan impuestos a la renta a US \$ 200 dólares \$ 400 mensuales para una persona con 3 cargas de familia, esto ha tenido como efecto una fuerte elevación de las tasas efectivas (por ejemplo, una ingreso de S/. 800 tienen una tasa efectiva de 4%), afectando también a sectores de ingresos medios y altos.

También el aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) afectó tanto a producto de consumo masivo -como la cerveza y la gaseosa- como a servicios más restringidos a grandes empresas y sectores de altos ingresos, como las primas de seguros. Como resultado por ejemplo, el impuesto a la renta se ha elevado en (37%) real en 1992

respecto de igual período de 1991, y los impuestos directos se han elevado hasta constituir (19%) de los ingresos corrientes del gobierno central. Esto nos puede indicar una tendencia, hacia una estructura impositiva más equitativa. En 1993 y 1994 el impuesto a la renta ha tenido un leve ascenso con respecto a los anteriores años. (ver Gráficos N° 30 y N° 31).

En resumen, se establece que el impacto a los cambios tributarios en la distribución del ingreso, la pérdida de importancia de los impuestos directos en la recaudación y la orientación de los cambios en los impuestos indirectos hacen que lo más probable sea que el efecto haya sido regresivo. Las nuevas medidas introducidas en el impuesto a la renta van en sentido opuesto a esa tendencia, pero sin que sea claro se logran revertir la misma.

1.2.4. Controles de Precios

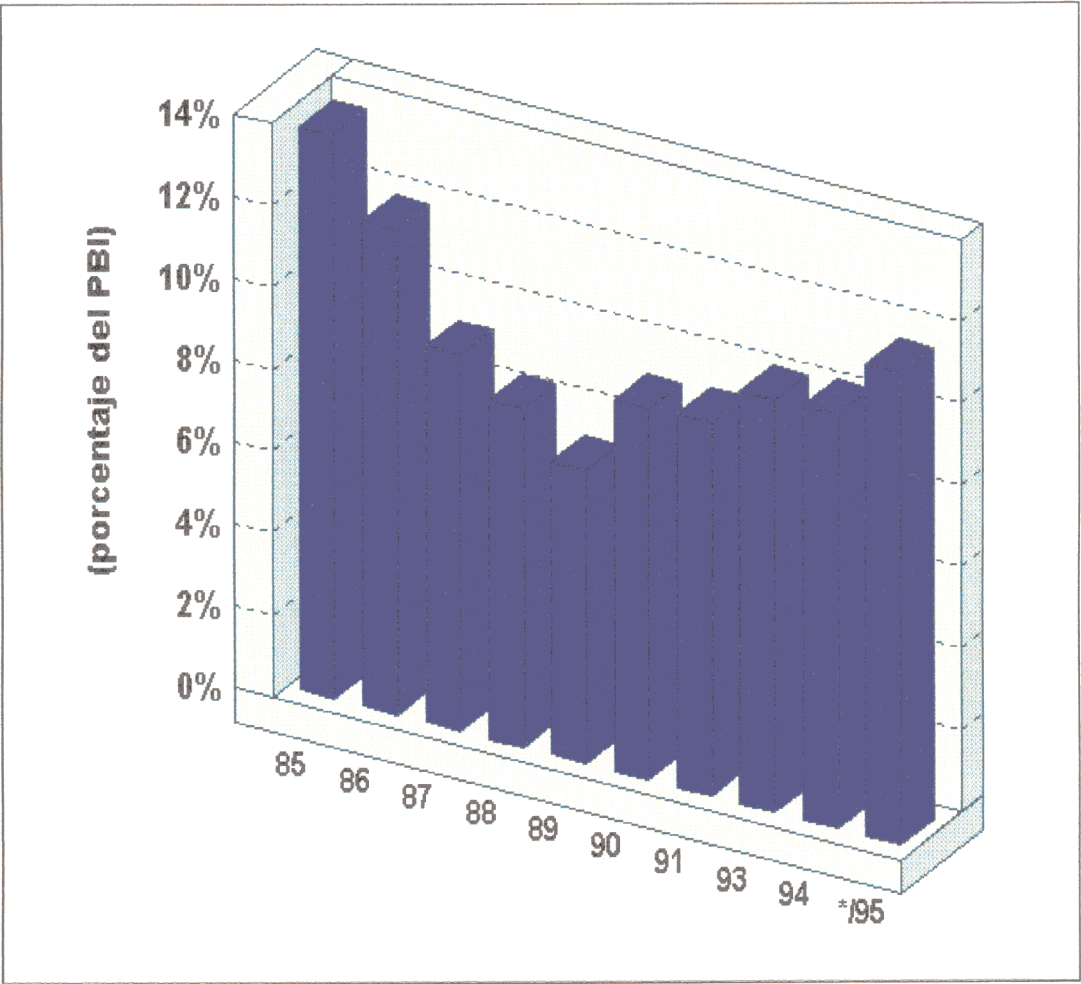
En los últimos años, las medidas aplicadas ha sido la práctica eliminación de los controles de precios y la fuerte reducción de la participación gubernamental en su determinación. Desde los finales de 1989 antes del gobiernos de Fujimori muchos controles habían sido relativizados permaneciendo algunos pocos productos bajo control porque habían dado lugar a la existencia a mercados negros, la efectividad de los mismos para favorecer a los pobres era cuestionable.

1.2.5. Política Salarial y Laboral

La política laboral 1990-94 se ha caracterizado por minimizar la intervención en la determinación de las remuneraciones en el sector privado; flexibilizar y ordenar las normas que daban el marco legal a fin de permitir a las empresa su ajuste a las nuevas

condiciones tanto de corto como de largo plazo. En este contexto, se han promulgado las leyes: de fomento del empleo (D.L. 728) compensación por tiempo de servicios (D.L. 650) modificaciones al régimen común de participación laboral (D.L. 677) Régimen Privado de Pensiones (D.L. 724) y sus probables modificaciones), de Relaciones Colectivas de Trabajo (D.L. 22593).

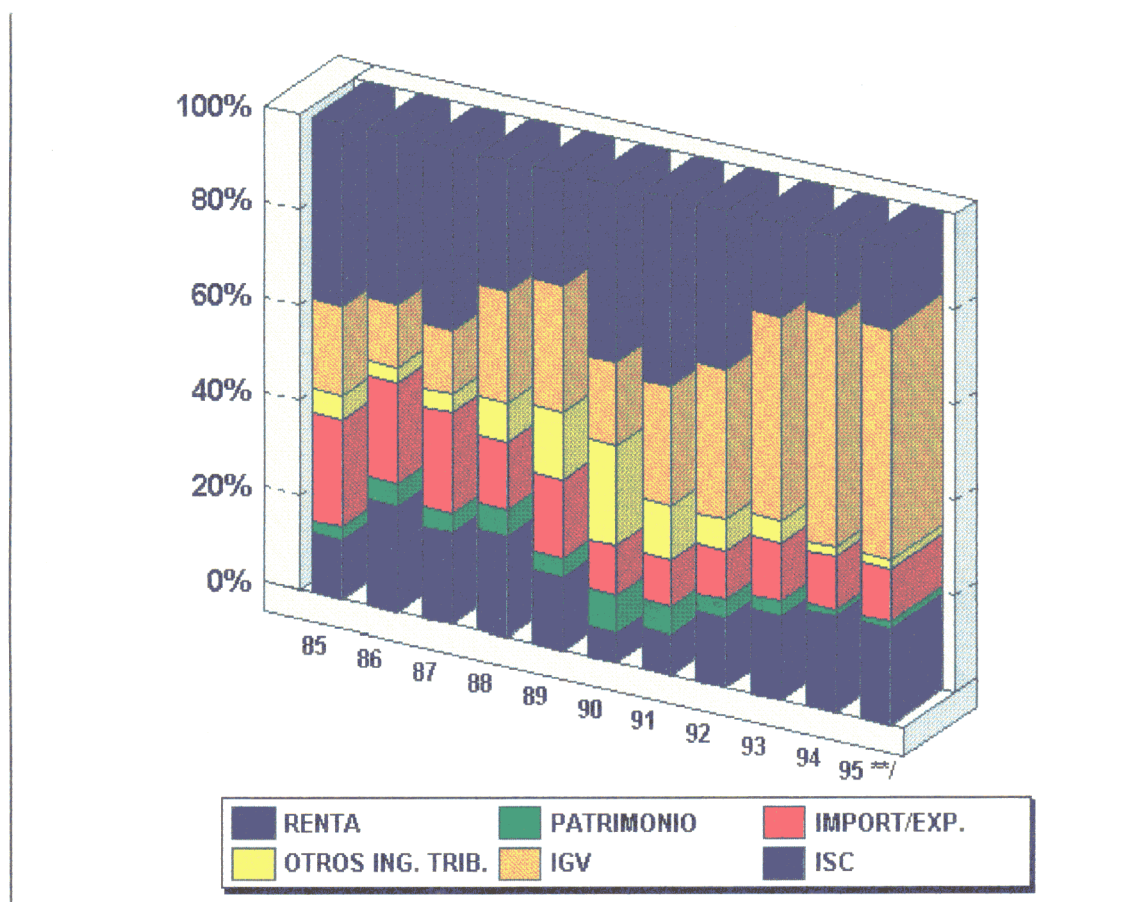
GRÁFICO N° 30
RELACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS / PBI
1985 - 1995



Nota : No incluye FONAVI, IPSS, IPM.

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

GRÁFICO N° 31
INGRESOS TRIBUTARIOS 1985 - 1995
ESTRUCTURA PORCENTUAL



** Estimado.

Fuente : Elaboración propia en base a datos de Cuánto S.A. e INEI.

En el ámbito laboral del sector público, se ha realizado la reestructuración del aparato estatal y se ha aplicado una política salarial restrictiva determinada por la necesidad de mantener el equilibrio fiscal.

Los estudios, relativos a la pobreza realizados en los últimos años han mostrado sistemáticamente la existencia de una importante proporción de pobreza en las ciudades y entre los asalariados, a diferencia de lo encontrado en estudios de la distribución del ingreso para décadas anteriores. Así tenemos en Lima Metropolitana dentro de los

hogares pobres en (60,1%) de 1985, el (53,4%) en 1990 y el (52,5%) en 1991 y en 1994 llega al 70 por ciento¹⁰⁹

1.2.5.1. Remuneración Mínima Vital.

La legislación peruana relativa a la remuneración mínima que pueden percibir los trabajador dependientes data de 1962, habiéndose adoptado diversas denominaciones. Después de dos décadas en las que el salario mínimo fue diferenciado por provincias y actividades fue establecido en nivel único a inicios de la década de los años 80. Leyes adoptadas casi al final de 1989 establecieron niveles más altos para algunas actividades: (25%) mas para los mineros, (50%) más para los deportistas y (200%) más para los periodistas.

En 1990, la remuneración mínima vital (RMV) fue significativamente reajustada, permitiendo que su nivel real se mantuviera en esa coyuntura. 1992 ha sido reajustado en montos que no han compensado la inflación pasada. Debido a eso la remuneración mínima es (65%) del nivel real que tenía en promedio en 1990, que es la cuarta parte del que tuvo en 1980. Para los años 1994 y 1995 (ver Anexo I, Tabla N° 85) la situación no ha variado.

La política de no incremento de la remuneración mínima vital (RMV) ha sido aplicada con el objetivo de desregular el mercado laboral como parte de política de reformas estructurales de permitir en funcionamiento libre de los mercados.

En 1992, el nivel de la remuneración mínima vital que es equivalente a 56 dólares (S/. 72 mensuales). el monto en dólares oculta su capacidad adquisitiva dado que la

¹⁰⁹

ENNIV 1985 - 86 y ENNIV 1991 - 94.

Cuánto : ENNIV 91, cálculos propios incluye trabajadores del hogar, porcentajes sólo sobre los jefes de hogar miembros de la P.E.A.

moneda nacional se encuentra sobrevaluada. Para 1994 equivale a 128 dólares (S/. 256.00) y en 1995 sigue igual.

Si se hace una estimación con la línea de pobreza per cápita de ENNIV (1991) actualizada por precios, ésta equivaldría en 1992 S/. 455 anuales o S/. 38 mensuales; dado que en las familias urbanas más pobres la tasa de dependencia es de 2,23¹¹⁰; ello significa que el ingreso per cápita, si todos los económicamente activos ganan la remuneración mínima vital, es de S/. 22,3 mensuales. Todos ellos estarían en condición de pobreza extrema y con una brecha de más del (70%) de sus ingresos en relación a la línea de pobreza extrema. Si, alternativamente, se supone una tasa de actividad igual a la del promedio urbano -(41%)- el ingreso per cápita correspondiente a la remuneración mínima vital sería de S/. 29,50, que resulta siendo (29%) debajo de la línea de pobreza extrema. Esto explica porque se ha incrementado la población pobre llegando casi al (70%) de la población.

Dentro de los hogares pobres de Lima Metropolitana, el (37,7%) tenían un jefe de hogar obrero en 1985, el (26,8%) en 1990 y el (34,4%) en 1991. Estudios realizados en relación a la inferencia de la RMV en el mercado laboral, la encuesta de sueldos y salarios de Abril 92 para empresa de más de 10 trabajadores en Lima Metropolitana muestra que el (10,5%) de ellos ganaba de menos de 1 hasta 2 remuneraciones mínimo vitales. Así mismo, de acuerdo a la encuesta de hogares de junio de 1991, en la que abarca trabajadores en empresas de todo tamaño, el (5%) de los salarios (excepto trabajadoras del hogar) ganaba menos de una remuneración mínima vital y el (26%) ganaba entre 1 y 2 remuneraciones mínimas vitales y el (26%) ganaba entre 1 y 2 remuneraciones vitales.

¹¹⁰ Incluye como activos a trabajadores ocupados y desocupados; si sólo se incluye a ocupados la tasa sería mayor.

Asimismo, se hace resaltar que para los trabajadores en negociación colectiva y particularmente para los obreros, se observa una sensibilidad de sus salarios reales a los aumentos de la RMV por lo menos en el corto plazo pese a esto toman la fila de la población pobre.

1.2.5.2. Remuneraciones y Empleo en el Sector Público.

El gobierno actual ha establecido, dentro del contexto de austeridad fiscal, las remuneraciones de los empleos públicos en niveles reducidos, otorgando aumentos por debajo de la inflación. Una encuesta del INEI¹¹¹ indica en 1992 de S/. 115 (US \$108) promedio, niveles que se han mantenido prácticamente estables a lo largo de 1993, 1994 y 1995.

En términos de su evolución histórica, este nivel es al rededor de la mitad del que percibían en 1990 y menos de la quinta parte del nivel real de 1988.

Los sueldos públicos se determinan de acuerdo con una escala de cumplimiento general para todas las instituciones del gobierno central, aunque existen algunos sectores que reciben beneficios o ingresos adicionales dentro de esta escala aunque legalmente la RMV sólo se aplica a los trabajadores de la actividad privada, cabe anotar que, en este año, ha habido trabajadores públicos cuyo sueldo ha sido inferior a la Remuneración Mínima Vital. En compensación, el gobierno ha establecido una jornada de trabajo reducida para los empleados públicos, la que actualmente es de 6 horas. Así les da la posibilidad de emplearse y trabajar en otro lugar.

¹¹¹ Compendio Estadístico Mensual - INEI, distintos números. 1995, no existe dato proveniente de la confiabilidad respecto de los sueldos promedio.

El bajo nivel de los sueldos públicos ha determinado que, en 1985-86, un (11,2%) de los pobres de Lima Metropolitana tenían jefe de hogar que era trabajador público. Este porcentaje subió a (17,3%) en 1990 y fue de (12,6%) en 1991 y se va reduciendo en los últimos años pero en una menor proporción.

En 1992, el gobierno ha decretado un aumento general de remuneraciones en la administración pública, este aumento ha sido de S/.60 para los maestros y funcionarios del sector educativo y los trabajadores del sector salud, mientras para el resto del sector público se ha establecido una remuneración mínima de S/. 130 para los auxiliares S/. 140 para los técnicos y S/.150 para los profesionales adicionales que los diferenciaba del resto, no contamos con una evaluación exacta del aumento con el sueldo promedio que significaría esta medida. Con este aumento los hogares en los que todo los trabajadores ganaran estos sueldos y la tasa de descendencia no fuera mayor al promedio de los hogares pobres, no estarían considerados dentro de la categoría de pobres, sin embargo, se puede llegar a concluir que gracias a estas remuneraciones que, percibe el trabajador del sector público forma la fila de los pobres extremos recientes.

El gobierno también ha desarrollado una política de reducción de personal en la mayoría de sus reparticiones administrativas, bajo el sistema de incentivos y a través de la declaración de condición de excedentes, se calcula que los trabajadores de la administración pública han disminuido de 490 mil a 460 mil. La reducción de personal fue realizada sin elección, por lo cual se ha producido el retiro de las personas más cualificadas, con serias implicancias sobre la estructura y eficiencia del Estado y sin un significativo ahorro de gastos.

1.2.5.3. Flexibilización del Mercado Laboral.

Desde 1990, se han promulgado diversos dispositivos legales cuyo objetivo es simplificar el marco legal laboral y así asegurar su coherencia con las reformas económicas adoptadas, iniciándose un proceso de eliminación de rigideces institucionales existentes y/o la disminución de intervención gubernamental . Se busca construir el mercado adecuado para el incremento de la productividad y competitividad de la producción orientada al mercado doméstico como externo, permitiendo un crecimiento necesario para eliminar la pobreza en el Perú.

En relación a la compensación por tiempo de servicios (CTS), se promulgaron diversas disposiciones -que luego fueron recogidas en el D.L. 650- disponiendo el efecto cancelatorio del pago por compensación por tiempo de servicio. Se evita así los costos que resultaban de su carácter no cancelatorio, en particular provenientes del pago a trabajadores con fecha de ingreso anterior a 1962 o con regímenes especiales. Asimismo, busca asegurar la intangibilidad del derecho adquirido de los trabajadores ante la eventualidad de quiebras o cierres, obligando a las empresas a depositar en el sistema financiero (en un plazo máximo de 10 años). En un contexto de liquidez y recesión, la ejecución de esta norma puede haber ocasionado restricciones en capital de trabajo de las empresas.

La Ley de Fomento del Empleo (D.L. 728) reúne en una sola ley modificaciones importantes relativas al mercado de trabajo buscado así sentar las condiciones para que éste se adecúe de un lado, al distinto contexto económico institucional y garantizar que el mercado laboral disponga de mecanismos flexibles y eficientes, para ajustarse a cambios en la actividad privada. Esta ley flexibiliza a la vez que regula aspectos relativos al contrato de trabajo, desde su nacimiento (período de prueba), pasando por

las condiciones (modalidades, duración, determinación de remuneraciones, pago de beneficios sociales), hasta su suspensión y rescisión (despidos, reducción de personal). Si bien esta ley era necesaria y es funcional y coherente con las otras leyes en el ámbito laboral y la política económica en general, no es posible, afirma, que sea generadora el empleo en el corto plazo.

Otras reformas estructurales, en el terreno laboral, han estado destinadas a facilitar la adecuación de los costos laborales al proceso de reformas estructurales. Las principales medidas han sido la anulación de los mecanismos de indexación salarial (vigencia en los sectores textiles y de electricidad) y la prohibición de que se establezca en nuevos pactos y con el D.L. 25593 del 2 de Julio de 1992 la obligación de revisión de todos los convenios colectivos suscritos y que anteriormente eran considerados "Derechos adquiridos" que no podían ser reducidos o eliminados, así como la posibilidad de pactar beneficios sin que estos fueran de por vida¹¹².

Estas medidas están orientadas a la reducción de los costos laborales y del pago que por diversos conceptos recibe el trabajador.

No se tiene evidencia empírica del efecto de estas modificaciones sobre los trabajadores asalariados de menores ingresos. Es presumible, sin embargo que los trabajadores con estabilidad más pobres (por ejemplo, los salarios de los trabajadores con negociaciones colectivas son S/. 350 mensuales, (66%) superior a los de sin negociaciones colectiva).

En varios de estos casos, habiendo sido promulgada la norma básica, falta su reglamentación e implementación.

¹¹²

Se ha modificado también la legislación que reglamentaba la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y utilidad de las empresas privadas (D.L. 677). Se ha eliminado la obligatoriedad de las empresas de destinar una parte de sus utilidades a aumentar la participación de éstos en los directorios de las empresas, restringiendo su participación a "Comités de Productividad".

En un contexto recesivo, a corto plazo, los efectos de estas leyes podrían haber tenido un impacto negativo sobre el empleo. Como ya se expuso anteriormente, se ha registrado una significativa caída en el empleo formal, la cual podría haber sido facilitada por las leyes promulgadas, aunque ellos no sería sino reflejos de la educación de las empresas al nuevo contexto económico.

1.2.5.4. Sistema de Pensiones.

El gobierno promulgó en 1992 el D.L. 724 que establece el sistema Privado de pensiones, habiendo posteriormente publicado un ante proyecto de ley que los reemplazaría con varias modificaciones. El nuevo sistema de administración privada de fondos de pensiones empezó a operar en 1993 y todavía no se sabe sus efectos.

El cambio en el sistema de pensiones afecta al principal sistema vigente en el país, regido por el D.L. 19990. Éste incluye obligatoriamente a todos los trabajadores bajo el régimen laboral privado y a los trabajadores públicos ingresados a laborar después de 1944 con algunas excepciones así como aquellos independientes que voluntariamente se haya afiliado, que son muy pocos.

Este régimen es administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social y funciona como un régimen de reparto simple, otorgando pensiones a jubilados y sobrevivientes (D.L. 19990). Este sistema se encuentra incapacitado de otorgar pensiones adecuadas por una serie de factores: no capitalización de sus ingresos, excesivos gastos administrativos, deudas impagas provenientes del gobiernos, disminución en las remuneraciones reales y del empleo formal, etc.

En 1992, a partir de una contribución total del (9%) de la remuneración (6% a cargo de empleador y 3% a cargo del trabajador), la pensión promedio es de S/. 105 mensuales para 280 mil pensionistas (jubilados y sobrevivientes). Las pensiones más bajas sin embargo están en S/. 80 mensuales muy similares a la RMV y que para una tasa de dependencia llevaría al hogar a ser clasificado como pobre. De los hogares de Lima el (14%) tuvo un jefe de hogar no económicamente activo en 1985 - 86, porcentaje que se elevó a (17,9%) en 1991¹¹³ y que podría estar reflejado en buena parte de los hogares de trabajadores jubilados.

El nuevo régimen de administración privada de pensiones, proyectado sobre la base del modelo chileno, funciona a partir de la acumulación de aportes obligatorios y voluntarios del trabajador en una cuenta de capitalización individual. Tiene las ventajas de favorecer una dinamización del mercado de capitales -con sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo- y de establecer un incentivo al ahorro previsional voluntario vinculado estrechamente aportes a beneficios.

Sin embargo, siguiendo al anteproyecto de ley publicado, se observa algunos problemas que este cambio de sistema traería en términos de pobreza y distribución del ingreso; que sería los siguientes :

- No se garantiza una pensión mínima, en Chile cálculos señalados que hasta el (37%) de los trabajadores podrían necesitar que el Estado complemente sus fondos por no alcanzar esta pensión mínima con sus propios fondos.
- La obtención de una adecuada Tasa real de rentabilidad constituye una variable crítica para la obtención de una pensión adecuada en un contexto de inestabilidad en el sistema financiero. No se garantiza una rentabilidad mínima, también a diferencia de

¹¹³

Cuánto S.A., Encuesta Nacional de Niveles de Vida de esos años, cálculos propios.

Chile donde el Estado si otorga esa garantía.

- El cobro de una cuota fija por parte de las administradoras de fondos de Pensiones (AFP) hace que, porcentualmente, se cobre más a los trabajadores de menores ingresos, disminuyendo la rentabilidad neta de su cuenta individual frente a los trabajadores de mayores ingresos.
- El "Bono de Reconocimiento" que el Estado otorgará reconociendo sus aportes para los trabajadores actualmente cotizantes al IPSS que opten por trasladarse al sistema privado incorpora un "factor de castigo" del (60%). Además será calculado considerando los aportes efectuados a la fecha de vigencia de la Ley, con los que los trabajadores que opten por trasladarse posteriormente perderán sus aportes durante ese lapso, siendo probable que por imperfecciones en la información y menor nivel educativo sean los trabajadores de menores ingresos.
- El actual sistema de reparto, aunque permite inequidades y prácticas destinadas a obtener los beneficios del sistema sin aportes correspondientes, por otro lado favorece a los trabajadores de menores ingresos.

Adicionalmente, el cambio de sistema implica que el Estado tendrá que cubrir un muy significativo déficit en el Sistema Nacional de Pensiones, que se estima entre (0,2%) y (0,3%) del PBI para porcentajes moderados de traslado de cotizaciones del régimen privado.

1.2.6. Política Crediticia.

La Política Crediticia se ha caracterizado por ser fuertemente restrictiva, producto de la política de limitar el crecimiento de la masa monetaria como mecanismo de control de la inflación. Esta restricción ha estado centrada en crédito neto al sector público, que

en Julio de 1990 era el (44%) del crédito total y al 30 de setiembre de 1992 era negativo en más de S/. 380 millones. El crédito real del sistema bancario al sector privado en términos reales se ha elevado en (84%) entre julio de 1990 y julio de 1992, básicamente debido al mayor crédito en moneda extranjera¹¹⁴.

En términos institucionales, la política llevada a cabo ha consistido en la eliminación de las regulaciones de tasas de interés máximas y coeficientes de cartera, y la liberalización del sistema financiero permitiendo la entrada de capitales extranjeros, la banca múltiple y estableciendo la igualdad de condiciones entre todas las modalidades de bancos.

Por otro lado, existía la banca de fomento a través de la cual el Estado asignaba créditos, con fondos provenientes del programa monetario del Banco Central y de ayuda externa. Estos ascendieron en 1985 a US \$ 870 millones (43% del total de créditos al sector privado del sistema bancario), y en Junio de 1990 fueron un total de US \$ 360 millones (34% del total de créditos al sector privado del sistema bancario). En 1992, era sólo 18% del total, correspondientes a deudas antiguas y en muchos casos vencidas, ya que a finales de 1992 la Banca de Fomento fue desactivada.

En cuanto al crédito de fomento, el más importante y mas estudiado ha sido el crédito agrícola, que representaba el (46%) de estos fondos de fomentos en junio de 1990. Según Escobal y Briceño¹¹⁵, el crédito agrícola entre 1985 y 1990 ascendió en total a cerca de US \$ 2,950 millones. Entre 1985 y 1988 estos créditos representaron un subsidio financiaron por tasas de interés y en la que hay una alta incidencia de pobreza extrema. El mayor porcentaje de subsidio fue recibido por los agricultores arroceros,

¹¹⁴ Banco Central de Reserva del Perú. Memorias 1990 a 1992, pág. 26.

¹¹⁵ Se mantienen formalmente tasas nominales de interés máximas establecidas por el BCR, que son las que existían al final de la hiperinflación y tienen por ello un nivel muy superior al del mercado.

algodoneros y maiceros de la costa, ya que aunque se les cobraba tasas de interés, éstas eran bajas y recibían en muy alta proporción de los préstamos.

El gobierno actual otorgó, en cuanto al crédito agrícola, US \$ 120 millones para la campaña 1990/91, a tasas de interés reales positivas y sin programas preferenciales para ninguna zona del país, habiendo luego establecido un programa de dolarización de estas deudas para rebajar los pagos, que se habían convertido en incobrables dadas las tasas de interés y la crisis del agro. Para la campaña 1991/92, se ha asignado algunos fondos con muchos retrasos (en abril de 1991 hasta US\$ 100 millones), al mismo tiempo que se producía un cambio institucional, desapareciendo el Banco Agrario (que debe ser reemplazado por un banco nacional de fomento hasta hoy no operativo) y planteándose el funcionamiento de Cajas Rurales -aún inexistentes y la asignación del crédito mientras tanto por los Fondeagros- poco operativos. Esto ha llevado a que el crédito agrícola para la campaña 1991/92 haya sido muy reducido, aumentando en la campaña complementaria¹¹⁶.

Existen diversas trabas para que el nuevo esquema de financiamiento agrícola pueda desarrollarse plenamente. A pesar de que simultáneamente se han levantado las restricciones legales existentes para la entrada de la banca comercial al agro (particularmente la posibilidad de que obtengan la tierra como prenda y la apertura del mercado de tierras), hay otras trabas como los altos costos de transacción por ser parcelas reducidas en su mayor parte, el riesgo por la violencia y los cambios climáticos, la inexistencia de un mercado de tierras en funcionamiento que permita hacer efectiva la prenda agrícola, y la ausencia de infraestructura y organización institucional financiera

¹¹⁶ Los datos estadísticos los hemos sacado de :
INEI, Anuario Estadístico (1990 -1995).
Banco Central de Reserva del Perú, Memorias varias.

adecuada. El alto riesgo también ocasionaría la reticencia de los campesinos y productores agrícolas a endeudarse bajo estas condiciones.

Los otros fondos de fomento, que también representaron subsidios importantes, no se asignaban a productores particularmente pobres. El Banco Minero destinaba la mayor parte de las principales empresas del país. El Banco Industrial administraba fondos dirigidos a pequeñas industrias y también a grandes industrias, pero su impacto sobre grupos pobres no ha sido estudiado; posiblemente los pequeños industriales no estarían entre los grupos más pobres del país, a diferencia de muchos informales o microempresarios. Estos bancos desaparecieron con el actual régimen.

La política de restricción crediticia y de control de la inflación ha llevado a tasas de interés en el sistema financiero positivas en términos reales, después de varios años en los que los controles de tasas de interés existentes y la inflación las habían llevado sistemáticamente a niveles negativos. La existencia de tasas de interés negativas en el sistema financiero habría desfavorecido a los hogares con capacidad de ahorro limitada (que probablemente no fueran los hogares pobres) para los que otras alternativas de colocación de sus fondos -como la Bolsa de Valores- tendrían mayores costos de información y acceso que para quienes tienen mayores niveles de riqueza. Estos se habrían visto favorecidos también porque podían acceder al crédito al presentar mejores garantías y menores costos unitarios de administración para el sistema financiero. La reversión de esta situación habría actuado en sentido contrario, teniendo un sentido redistributivo progresivo aunque sin favorecer a los sectores más pobres.

1.2.7. Política respecto de las Tierras Agrícolas

En el Perú se llevó a cabo, a inicios de la década de los 70, una Reforma Agraria

que estableció límites máximos de propiedad de tierras agrícolas, expropió la tierra a los latifundios y la convirtió mayoritariamente en cooperativas de agricultores, pero dejó fuera de la misma a la mayoría de los campesinos y no fue acompañada de políticas destinadas a elevar la productividad y resolver las demás trabas (comercialización, transporte, etc.) para el desarrollo del agro. Como producto de esta Reforma Agraria, se establecieron disposiciones legales y constitucionales que impedían la entrada de sociedades anónimas al agro (obligan a la conducción directa), así como prohibían la venta y prenda de la tierra. A lo largo de la década de los 80s, muchas de las cooperativas fueron parcelándose bajo presión de los propios agricultores.

La política adoptada frente a la tierra ha consistido en eliminar las restricciones legales al ejercicio de los derechos de propiedad, permitiendo que cualquier forma empresarial posea tierras y que éstas sean vendidas y prendadas libremente. Los límites de extensión de propiedades de tierra inafectables se elevó en la costa de 150 Has. a 250 Has., que para tierras eriazas que se habiliten se eleva a 2,000 Has.

Cabe señalar que la problemática de la tierra una gran heterogeneidad en el Perú siendo muy variadas la calidad de la tierra, su accesos al agua, las formas de organización empresarial para conducirla.

Para que la tierra pueda ser efectivamente transada en un mercado eficiente, se requiere de derechos de propiedad establecidos y sostenidos por el Estado. Sin embargo, la mayoría de las tierras en el Perú no tienen esos derechos legales claramente definidos, existiendo además los problemas de la violencia política y social y la existencia de tierras comunales que tornaría más compleja la situación. Por otro lado, la inexistencia de un mercado de capitales desarrollados, que es más ayuda en el campo, otorga un poder monopsónico en el mercado de tierras a quien posea recursos financieros

suficientes. Adicionalmente, el valor de la tierra depende críticamente de recursos y servicios públicos complementarios a la misma que permitan su explotación en forma rentable, tales como agua, carreteras, infraestructura de comercialización y apoyo tecnológico que en el Perú son muy escasos.

Debido a las razones señaladas, si bien la liberación del mercado de tierras constituye un requisito previo para la entrada de la inversión privada que hace que la misma no se produzca en forma generalizada, lo más probable es que esta inversión no se dé en zonas rurales más pobres del país como la Sierra, donde las restricciones de agua, infraestructura y violencia política y social son más agudas. Adicionalmente, las condiciones actuales a los otros factores de producción, podrían llevar a mediano plazo a una reconstrucción de las tierras.

1.2.8. Política Respecto de la Tecnología Agropecuaria.

Diversos estudios¹¹⁷ han establecido que en el país existe un amplio margen para el incremento de la productividad de los campesinos serranos, que forman uno de los grupos entre los que la extrema pobreza está más extendida. Bastaría que las zonas más atrasadas utilizaran la tecnología de zonas más modernas, para que su productividad y sus ingresos se multiplicaran por cuatro. Se han mostrado además que este cambio tecnológico es posible, siendo el nivel educativo y la cercanía a los mercados factores importantes para su adopción.

Un indicador de la importancia que tiene esto sobre la pobreza es el hecho de que los campesinos pobres utilizan sustancialmente menos fertilizantes y pesticidas y tiene menor acceso a servicios de extensión agropecuaria, que los no pobres.

¹¹⁷ Estudios realizados por Cotler : "Desarrollo Campesino en los Andes", Instituto de Estudios Peruanos, 1985.

El gasto público, dedicado a la investigación y extensión agropecuaria, se ha mantenido en niveles bastantes reducidos. En 1991, el gasto del Instituto Nacional de Investigación y Apoyo Agropecuario fue de S/. 2 millones 627 mil, equivalente a menos de US. \$ 3 millones y medio. En términos reales, este gastos ha aumentado ligeramente en lo que va de 1992.

Adicionalmente, el gobierno ha planteado una reformulación de la política de investigación agropecuaria, promoviendo que los propios productores agropecuarios organicen sus centros de investigación y extensión. Organismos financieros por aportes obligatorios no estatales existen para algunos cultivos.

2. EFECTOS SOCIALES DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

En los últimos años, en todos los países del Mundo Occidental, se asiste a una toma de conciencia generalizada en crisis de lo público. Lo que hace 50 años fue la expresión de entusiasmo hacia la empresa pública como instrumento de nuevo Estado Social. En las últimas décadas se ha visto hecho realidad en muchos países ese camino a la inversa hacia las formas privadas de propiedad, gestión, prestación de servicios.

El replanteamiento de los fines del Estado y sobre todo, de los medios que éste tiene que poner en juego para resolver los problemas de la vida colectiva es hoy general en todo el mundo, de lo que no se escapa el Perú.

Ahora bien, veamos qué efectos ha tenido la economía del Sector Público en el Perú. Analizaremos los más puntuales, aquellos que tienen que ver con el estudio que estamos realizando.

2.1. Empleo.

La recesión ha afectado significativamente los niveles de empleo: entre Julio de 1990 y Julio de 1992, este registra una tendencia claramente negativa, disminuyendo en las empresas privadas de Lima Metropolitana en 15 por ciento en el sector industrial, en 24 por ciento en el sector comercial y en 18 por ciento en el sector de servicios. Estas cifras, provienen de la estadística mensual recopilada por el Ministerio de Trabajo, se refieren a empresas de más de 100 trabajadores; otra información referente a empresas de más de 10 trabajadores muestra tendencias similares. En los años 1993, 1994, 1995, la situación del empleo se ha tornado más crítica por haber un alto porcentaje de parados y, qué decir de la población pobre¹¹⁸.

El ajuste en materia de costo de mano de obra de las empresas se ha realizado también en el empleo, y no exclusivamente a través de la caída en la remuneraciones, como sucedía en anteriores crisis. Ello puede atribuirse a diversos factores: la agudización de los problemas financieros en muchas empresas privadas (algunas han cesado sus operaciones temporal o definitivamente), la reciente flexibilización de los procedimientos y posibilidades de despido y los niveles bajos a los cuales se han ajustado las remuneraciones impedirían un ajuste fuerte adicional de éstas. Así, se estaría compensando lo que sucedería anteriormente, cuando una legislación restrictiva en materia de estabilidad laboral impedía a las empresas ajustarse por este lado y las forzaba a hacerlo casi exclusivamente por el lado de las remuneraciones. Es necesario considerar que algunas empresas estatales (incluidas en la estadística reseñada por estar bajo el régimen laboral privado) se ha aplicado políticas de racionalización, y no pocas han dejado de funcionar.

¹¹⁸ Datos estadísticos de la Oficina de Información del Ministerio de Trabajo, 1990 a 1994, "Sobre Empleo".

En relación a los niveles de empleo globales, se carece de estadísticas relativas a desempleo para 1992. La última estadística oficial existente, proviene de la Encuesta de Hogares para la Medición de Niveles de Empleo del Ministerio de Trabajo, correspondiente a Julio/Agosto de 1991. En esa encuesta de 1991, no muestra un aumento significativo en el nivel del desempleo. A esta fecha, sin embargo, los índices de empleos mostraban una reducción que no era tan pronunciada: respecto a Julio de 1990, esta reducción era de 5 por ciento en la industria, del 9 por ciento en el comercio y de 7 por ciento en los servicios (es decir, apenas la tercera parte de su caída total). Aún, así, la inexistencia de mayor desempleo registrado en 1991, parece deberse a un porcentaje importante de desempleo oculto, ya que la tasa de actividad (proporción de personas de 14 años y más que son económicamente activas, es decir, trabajan o buscan trabajo) se ha reducido, luego de varios años de estar alrededor de 60 por ciento, a 56 por ciento. Esta reducción en la tasa de actividad ha afectado a ambos sexos.

La encuesta de Hogares para 1991 también indica que, a pesar de la caída señalada en el empleo en grandes empresas, el nivel de asalariamento de la PEA ocupada no se ha reducido. Ello indica que la reducción del empleo en este sector se ha reflejado, tanto en un mayor desempleo oculto como en una mayor ocupación en pequeñas empresas antes que en actividad independiente.

Por otro lado, los desempleados, aunque no hayan aumentado en proporción respecto a la población total, sí han pasado a aumentar su importancia en la pobreza urbana. Siguiendo las ENNIV, en 1985, apenas 1,4 por ciento de los hogares pobres tenía un jefe de hogar desempleado; este porcentaje subió a 3,0 por ciento en 1990 y a 4,3 por ciento en 1991. En otras palabras, los desempleados son ahora más pobres que antes.

2.2. Sueldos y Salarios

Los salarios y sueldos reales promedio percibidos por los trabajadores en empresas de más de 10 trabajadores, tras una fuerte reducción en Agosto de 1990 (más del 50 por ciento), fueron recuperándose con rapidez en los meses siguiente y paulatinamente - pero en forma sostenida - durante 1991¹¹⁹.

En diciembre de 1991, los niveles de sueldos eran 8 por ciento menores y los salarios 2 por ciento mayores a los del primer semestre de 1990 (cuando los salarios se encontraban 60 por ciento por debajo de los de 1980). En el presente año, sin embargo, los efectos de la prolongada recesión aunado con una menor capacidad de negociación de los sindicatos, ha producido un deterioro en el nivel promedio de los salarios y sueldos, que entre diciembre de 1991 y junio de 1992 han caído en 10 y 3 por ciento, respectivamente, continuando en 1993 y 1994 su caída.

Debe remarcarse, sin embargo, que estos datos se refieren únicamente a empresas de más de 10 trabajadores, las que, como se señala en el acápite anterior, han venido reduciendo su importancia dentro del total de asalariados de Lima Metropolitana. Dado que una mayor proporción de asalariados está siendo empleada de establecimientos más chicos, y que éstos tienen una remuneración promedio menor, esta recomposición estaría llevando a una reducción en los sueldos y salarios promedio que no está siendo captada por la estadística oficial.

2.3. Precios Agrícolas e Ingresos Campesinos.

En cuanto al nivel de precios de los productos agrícolas, que sirven de base para el

¹¹⁹ Datos estadísticos de la Oficina de Información del Ministerio de Trabajo, 1990 a 1994, "Sobre Sueldos y Salarios".

ingreso campesino, un índice de precios agrícolas en chacra¹²⁰ deflatado por el IPC de Lima muestra que a Abril de 1992 este índice era 43 menor que en Julio de 1990. El índice para la papa era 31 por ciento menor, para el arroz 28 por ciento y para el trigo 54 por ciento menor. En la ciudad, en cambio, el índice de precios al por mayor de productos agropecuarios, en relación al índice general de precios al consumidor se había deteriorado 15 por ciento en ese mismo período, y el índice de precios en los márgenes de comercialización, principalmente entre los productos en chacra y los mayoristas de Lima, cuya explicación en parte podría encontrarse en un encarecimiento del transporte producto del alza de los combustibles; pero también en la mantención del terrorismo y de la delincuencia común en el ámbito rural, el deterioro de las carreteras y el mayor poder monopsonico que estos sucesos podrían haber generado a los comerciantes mayoristas.

El otro componente de los ingresos campesinos, los niveles de producción, también ha mostrado una contracción. El Valor Bruto de la producción agrícola creció 0,5 por ciento en 1989, cayó en 23,6 por ciento en 1990, y en 1991 cayó adicionalmente en 0,2 por ciento. La producción de papa, principal producto de los campesinos serranos pobres cayó en 20 por ciento en 1989, en 32 por ciento en 1990 y se recuperó en 26 por ciento en 1989. El PBI agropecuario cayó 3,7 por ciento en 1989, cayó 8,9 por ciento en 1990 y creció 2,2, por ciento en 1991, siendo su nivel todavía 10 por ciento menor que en 1988.

Un cálculo de los ingresos reales de los productores agrarios, a partir de las cifras anteriores, indica que éstos cayeron 50 por ciento en 1989, 61 por ciento más en 1990 y 27 por ciento más en el período Enero-Setiembre 1991. Para la papa, la evolución de los ingresos es de más 5 por ciento en 1989, menos de 82 por ciento en 1990 y más 9 por

¹²⁰ Ministerio de Agricultura, Oficina de Estadística. Índice elaborado por CEPES-Agrodata, incluye los siguientes productos agrícolas : frijol seco, papa, trigo, maíz amarillo duro, sorgo, maíz amiláceo, café, soya, algodón, arroz.

ciento entre Enero-Setiembre de 1991. También se hace un cálculo de rentabilidad más global para distintos tipos de agricultura (clasificada como moderna, tradicional e intermedia), que incluye los ingresos por venta de fuerza de trabajo y los insumos utilizados, y se encuentra que la caída de rentabilidad global hasta mediados de 1991 era de 1,2 por ciento para la región moderna y de 1,5 por ciento para las otras dos. En los años 1993-95, no se observa ninguna mejora a los ingresos de los campesinos, ni a los precios agrícolas.

2.4. Desigualdad y Pobreza.

Los efectos de la política económica han recaído severamente en la población pobre y ha llevado a altos porcentajes de población no pobre a la situación de pobreza como se ha analizado en el Capítulo Segundo. Los datos estadísticos revelan que en 1994 la mitad de la población peruana, es decir 11.5 millones de personas aproximadamente, se encuentran viviendo en situación de pobreza. O sea, la proporción de pobres equivale al 49.6 por ciento de la población total del país. Así mismo, la población que vive en pobreza extrema (aquellos que ni siquiera logran alimentarse adecuadamente) representa alrededor de 4,7 millones, lo cual significa que 1 de 5 personas, padece de hambre.

Las condiciones de vida de las personas se han agravado en la última década. La pobreza aumentó en 8 puntos porcentuales entre 1985 y 1994, mientras la pobreza extrema lo hizo en cerca de 2 puntos porcentuales.

La población rural es la más afectada, el 68 por ciento vive en situación de pobreza. La población urbana tiene una menor proporción relativa de pobres, 42 por ciento. En Lima Metropolitana el 38 por ciento de sus habitantes. Entonces la mitad aproximadamente del total de pobres se concentra en la sierra rural y en la capital del país.

Sin embargo, es importante remarcar que hay lugares donde viven peruanos al margen de todo lo que acontece en la sociedad civil. Son lugares en donde no llega ninguna ayuda desde el Estado y les falta de todo, esencialmente medios de comunicación como transportes. Estos pueblos viven su propia realidad y forman parte de la masa de la población pobre.

Por lo descrito queda demostrado que en el Perú existen grandes desigualdades sociales expresadas en los aspectos económicos, sociales, políticos y geográficos¹²¹. Y, como consecuencia, de las políticas económicas aplicadas desde el Estado se ha acentuado más y que ha marcado una situación de desigualdad y pobreza.

3. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES.

3.1. A nivel de la Población.

La población encuestada opina que las políticas económicas aplicadas por el gobierno han sido negativas un (75%), la población pobre y un (90%) la población pobre en las última décadas (Ver Gráfico N° 32).

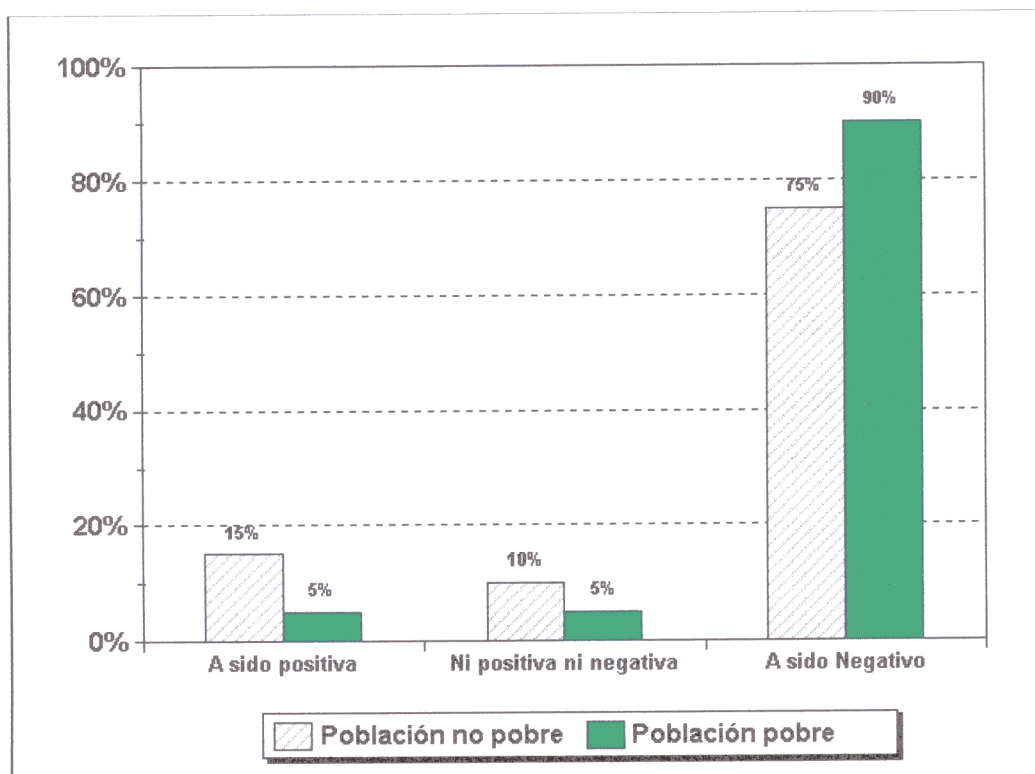
¿En cuál de los períodos 1980 a 1985; 1985 a 1990; 1990 a 1995 se ha dado la mayor crisis?

¹²¹ Cuando nos referimos que hay una desigualdad geográfica, está en relación a que hay regiones que se favorecen más por el gobierno central y otros ni siquiera la tienen en cuenta.

GRÁFICO N° 32

OPINIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL ESTADO

(1980-1995)



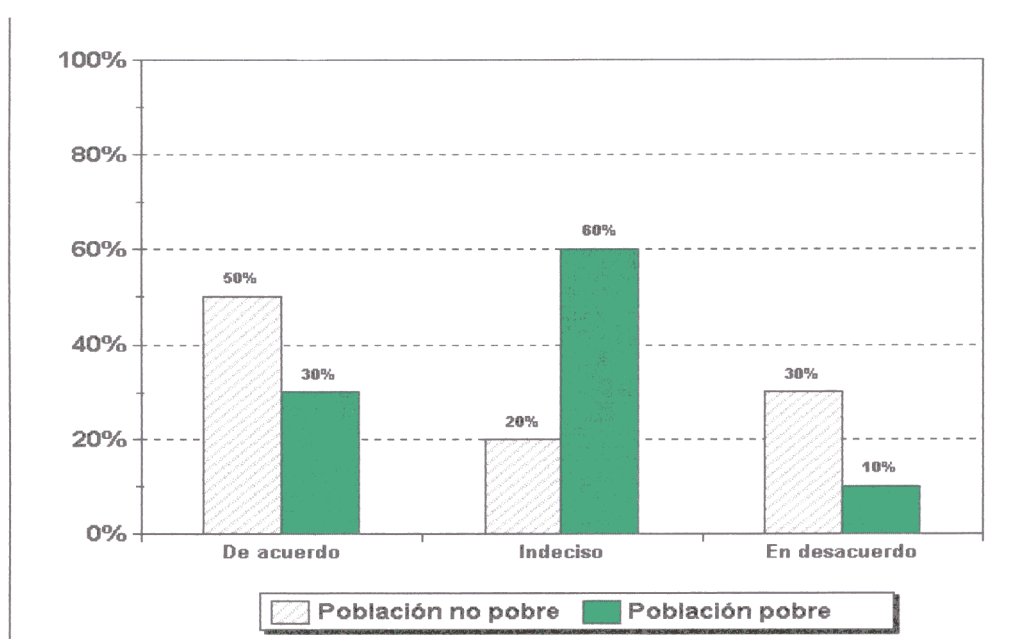
Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

La respuesta unánime es que el período de mayor crisis económica fue el período 1985 a 1990, en que se acentuó la desigualdad social y la pobreza. El período 1980 a 1985 fue donde se inició la crisis económica y el terrorismo; en el período 1990 a 1995 se vive todavía una situación de crisis económica, pero hay luz, aunque hay pobreza, por las medidas adoptadas por el actual gobierno a través de su Programa de Estabilización, aunque siguen vigentes las altas tasas de desocupación y es muy lenta la recuperación de las remuneraciones reales hay cierta esperanza en la población de que la situación cambiará y tienen confianza en el actual Presidente.

En relación al sistema impositivo actual, hay un porcentaje que opinan que están de acuerdo (50%) de la población no pobre y un (30%) de la población pobre frente a un (60%) de la población pobre, esta indecisa y un (20%) de la población no pobre. también hay un porcentaje mínimo de la población pobre (10%) que están en desacuerdo y un (30%) de la población pobre (Ver Gráfico N° 33).

GRÁFICO N° 33

OPINIÓN SOBRE EL SISTEMA IMPOSITIVO ACTUAL



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

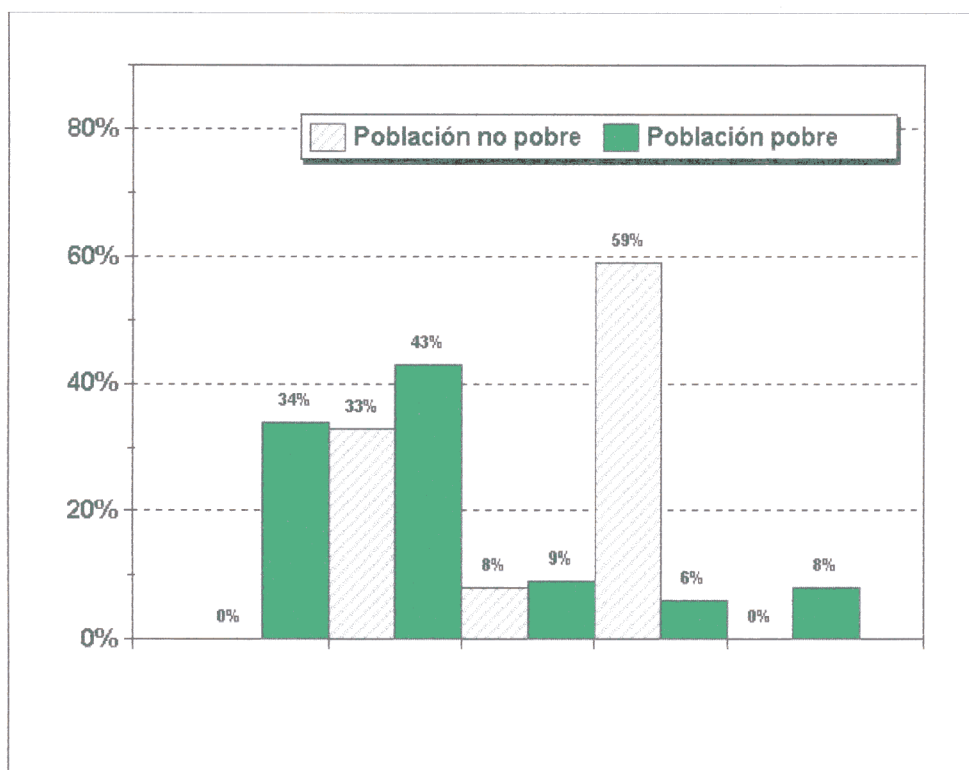
Pero hay una actitud generalizada que todos pagen los impuestos y que se ha de hacer en proporción a su situación económica.

En cuanto la opinión de la población en relación a si existe fraude fiscal: un porcentaje (77%) de la población pobre está muy de acuerdo y de acuerdo que existe fraude fiscal frente a un (59%) de la población no pobre que asegura no existir fraude fiscal (Ver Gráfico N° 34).

GRÁFICO N° 34

OPINIÓN A LA PROPOSICIÓN “EXISTE FRAUDE FISCAL EN LOS GRUPOS DE EMPRESARIOS Y LOS PROFESIONALES”

(1994-95)



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Aplicada.

3.2. A Nivel de los Especialistas.

Tras un análisis de las respuestas de la entrevista presentamos en forma unánime sus respuestas:

¿Cuáles son los efectos sociales de la política macroeconómica que se está dando actualmente en el Perú y que hay sobre el sistema impositivo?

Actualmente en el Perú, la política macroeconómica ha generado:

- Una alta tasa de desempleo.

- El poder adquisitivo de la población ha disminuido que ha llevado a grandes sectores de la población a una situación de pobreza, siendo la población rural la más afectada y luego la población urbana.
- Tampoco dichas políticas están favoreciendo una adecuada descentralización que llevaría al desarrollo del país.
- No se ha logrado el desarrollo humano, es decir, el entorno social, pese a que el gobierno destaca una reducción de la pobreza.
- El gobierno no ha logrado un mejor resultado del gasto social. El manejo centralista de los recursos del Estado no ha permitido estimular el surgimiento ni menos la consolidación de entidades locales capaces de impulsar alternativas de producción acordes con su realidad.
- Crecimiento de las poblaciones marginales y disminución del ingreso promedio de la clase media y baja.

El incremento de la informalidad y el empobrecimiento de muchas familias, el continuo crecimiento poblacional en donde el Estado no toma las debidas disposiciones, son los indicadores de la política económica en marcha.

En síntesis, la política económica implementada por el gobierno actual tiene dos efectos:

1. Recesión económica preocupante, dado que después de 5 años consecutivos de ajuste con las reglas del Fondo Monetario Internacional (FMI) no se ha podido reactivar la economía.
2. Los efectos sociales han sido desastrosos ya que se han empobrecido alrededor del (80%) de la clase media.

El gobierno destaca que, entre 1991 y 1994 , se ha logrado reducir el número de

pobres del (55%) al (48%); situación que no es cierta. Los ciudadanos de los pueblos olvidados tienen, suficiente capacidad para discernir que no basta un simple Centro Médico, una pileta de agua o un local escolar para salir de su secular atraso y subdesarrollo.

En cuanto a la equidad del sistema impositivo, el gobierno trata de lograr una igualdad en lo que respecta a la tributación pero se les escapa de las manos aquellos que en realidad deberían tributar. Es importante que la equidad del sistema impositivo debe darse de acuerdo al nivel de ingreso que presentan los diversos sectores sociales, además de algunas condonaciones a sectores o instituciones de bienestar social. Se sabe que el sistema impositivo tiene como impuesto líder al I.G.V. , a pesar de las evasiones que las propias autoridades estiman dentro del orden de los 4 ó 5 puntos porcentuales del PBI en los últimos años, dicho impuesto no tiene en cuenta el tipo ni la condición social por lo que resulta un impuesto que afecta mayormente a los más pobres y así no se puede dar la equidad social respectiva. Esto también nos dice que hay fraude porque sólo un sector tributa en el Perú.

¿Cómo percibe el reordenamiento de la concentración y distribución del ingreso?

Con poca esperanza de alivio a esta crisis puesto que los ingresos obtenidos por el gobierno tienen como prioridades aliviar el problema financiero (deuda externa e interna) y, en menor proporción, el bienestar social.

El reordenamiento de la concentración del ingreso se logró a través de la política de liberalización del gobierno, lo que a su vez ha traído graves consecuencias; una de ellas es privatizar sin tener en cuenta la seguridad nacional y mantener un tipo de cambio controlado.

Por otro lado, la distribución del ingreso debe tener en cuenta las prioridades y éstas deben estar orientadas hacia los servicios primordiales como educación, salud, vivienda, etc., a fomentar el empleo; a descentralizar el Perú.

¿Qué objetivo tienen los impuestos y cómo se deben de utilizar?

Los impuestos tienen como objetivo proveer de bienestar suficiente a los sectores sociales que conforman el país y con mayor prioridad a los sectores más pobres.

Se deben de utilizar para la consecución de los propósitos legítimos del gobierno proporcionando bienestar y seguridad a la población y su territorio.

La reorientación del ingreso debe hacerla de acuerdo con las prioridades del país, creando pequeños proyectos generadores de empleo, una infraestructura que apoye la inversión privada en los sectores productivos entre otros, una mejora de la administración con una adecuada descentralización priorizando la educación, salud y empleo de dichos sectores.

En definitiva, como comentario a todo lo explicado, el Perú de los próximos años necesita un proceso de reinserción interna, en el que la primera prioridad se otorgue a la generación de puestos de trabajo y a la erradicación de la pobreza. Es imposible pretender vivir en una economía de mercado con el 50 por ciento de la población sin capacidad de poder satisfacer sus necesidades mínimas. Dificilmente el crecimiento económico y la modernización serán duraderos si no hay una estabilidad social mínima. La inversión en recursos humanos debe ser el eje central del programa económico; para lograr mayores niveles de salud, educación y nutrición se debe producir más y por ende se vivirá mejor. En este marco, el sector agrario requiere ser relanzado, no sólo porque proporciona la base alimentaria, sino porque es una importante fuente de empleo principalmente para aquellos

que fueron desplazados por la violencia.

Por otro lado, la lucha contra la pobreza no requiere de dádivas o subsidios, que en muchos casos contribuyen a perpetuarla, sino de una reforma profunda y sincera del marco económico y social. Para eso es necesario la consolidación de un Estado mucho más fuerte y menos burocrático y con más estrategia y moderno.

Finalmente, cabe destacar que el Perú de hoy cuenta con todas las condiciones favorables para poder asumir los nuevos retos que plantea la economía del siglo XXI y así, ser un país próspero.

ABRIR CAPÍTULO CUARTO

